The Canadian Budgetary Process
Proposals for Improvement

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985

Canada

The Canadian Budgetary Process
Proposals for Improvement

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

In delivering my Economic and Fiscal Statement in the House of Commons on November 8, 1984, I identified the budgetary process as requiring review and improvement as part of the government's overall agenda for economic renewal. This document is intended to advance the process of review, discussion and, eventually, reform in a number of specific areas of the budgetary process where improvement appears to be necessary and possible.

By focusing problems and suggesting proposals for improvement, the document will, I believe, stimulate a fresh and incisive examination and discussion of our present system of developing and enacting budgetary measures.

I invite the comments and suggestions of all Canadians who are concerned about the budgetary process. Naturally, the document will be of particular interest to parliamentarians whose responsibilities involve them in the practical implications of dealing with budgetary legislation. I am, therefore, referring this document to both the House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization and the Senate Committee on Standing Rules and Orders for their specific scrutiny and response.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction 1

1. The Budget Date 3
2. Borrowing Authority 9
3. Technical Matters 13
4. The Provisional Implementation of Taxation Measures 15
5. Parliamentary Process 23
6. Some Thoughts on Budget Secrecy 25

Conclusion 29

Appendix: Draft Bill – *Provisional Implementation of Taxation Measures* 33

Introduction

The modern budget occupies a central place in the government's agenda of activities. Long past are the days when a budget served as a routine report of the government's fiscal position and policy, occasioning little public interest, much less excitement. The budget of today is a major event commanding national and even international attention. It is a complex, far-reaching statement of fiscal and economic policy with significant bearing on social policy. It signals the economic direction the government intends to follow.

Because the budget is so crucial, it is difficult to overstate the importance of an effective budgetary process to government's ability to function efficiently and to serve the people responsibly. Yet it is clear that Canada's system for developing budgetary proposals and implementing budgetary measures has failed to keep pace with the needs of a complex government and a complex economy.

The need to improve the budgetary process is widely recognized. In recent years, successive Ministers of Finance have called for changes to the budgetary process. To their voices has been added a growing chorus of parliamentarians, tax professionals and the public at large, all of whom have discovered, through unsatisfactory experiences with the system, that change is needed. All realize that a better budgetary process can make for better budgets.

More than a decade of discussion and debate has helped identify many of the problems and focus many of the issues. In April 1982, a green paper entitled *The Budget Process – A paper on budget secrecy and proposals for broader consultation* proposed measures to involve the public in a meaningful way in both the pre-budget stage when budget measures are developed and in the post-budget stage when measures are debated and implemented. There has been some tangible improvement since the green paper, especially in the expanding role of consultations and the increasing use of discussion papers, task forces, advisory committees, draft legislation and technical explanatory notes to promote public understanding and encourage public participation in the budgetary process. Yet more can and should be done.

The government and the Minister of Finance are firmly committed to a broader, more systematic consultation process as the best means of achieving Canada's economic and social objectives and developing the most effective budgets possible. The Agenda for Economic Renewal, tabled November 8, 1984, was premised on full consultation and formed the basis for a comprehensive round of consultations undertaken by the Minister of Finance and the Minister of State (Finance) throughout the winter and early spring. Representatives from business, labour, voluntary organizations and a wide range of interested groups were invited to

contribute their views and advice to the process of developing economic and social policies. Their input has been welcome. The Minister and the government intend that such a broadly based consultation process will become an integral part of the budgetary process.

Many more changes to the budgetary process are necessary to correct deficiencies and defects that hamper the effective functioning of government, to replace mechanisms that have clearly outlived their usefulness, to do away with antiquated features of the process.

We are now at a stage where several proposals for improving the budgetary process can be advanced for serious public consideration and early implementation as an important step in the ongoing improvement of the system.

This paper examines a number of specific areas, including the budget date, borrowing authority, budgetary technical matters, the provisional implementation of taxation measures, the parliamentary process and budget secrecy, where it is clear that changes can, and should, be made. In each of these areas existing problems are identified and proposals for improvement set out for discussion and subsequent action.

While individually the proposals can bring some much needed improvements to the budgetary process, only if the proposals are viewed as a package can their benefit be fully realized. Because the proposals are, by nature, interdependent, the effectiveness of any one measure hinges to a large extent on the other measures being in place. Taken collectively, the proposals are a prescription for a more disciplined and effective system of developing and implementing budget measures and for eliminating many of the difficulties and uncertainties which hamper the current system.

1. The Budget Date

The Issue

Under the present budgetary system in Canada the government has the prerogative to present a budget to Parliament whenever it chooses. Traditionally, the government has tabled a budget at least once a year. However, there is no formally or informally prescribed time of year when the budget is brought down, and the 1980s have witnessed budgets presented in a variety of months, including October, November, June, April, February and, in 1985, May. The present system of variable budget timing gives the government a considerable degree of flexibility to adapt to changing circumstances. But it does so at the expense of certainty and orderliness in the budgetary process.

The consultation process – an increasingly vital and integral part of budget planning – can suffer from uncertainty in budget timing. The process involves a wide range of participants, including parliamentarians, provincial governments, business, labour, consumer and voluntary groups, all of whom need adequate lead time to be able to prepare effectively for the consultations.

The government's own internal planning, including its timetable and that of Parliament, is complicated by the lack of a regular budgetary cycle. The Main Estimates – which set out the government's expenditure program for the forthcoming fiscal year commencing April 1 – should, to the extent possible, reflect the budgetary proposals for that year. The Main Estimates are traditionally presented in the last week of February. When the budget presentation moves beyond the tabling of the Main Estimates, the logical tie-in is dislocated.

Generally speaking, protracted uncertainty about budget timing and the heightened speculation that invariably accompanies a perceived delay can only have an unhealthy impact on decision-making in both the private and public sectors. Business investment decisions are put on hold. Provincial government decisions are delayed. A "wait and see" attitude tends to prevail throughout the financial and business communities.

All these factors suggest that it is time for a thorough review of the timing of federal budgets.

Proposal for Improvement

There are strong grounds for moving to a fixed annual date of budget presentation and the more regularized annual budgetary cycle that would accompany it. The

notion of a fixed annual date has drawn widespread support. The 1982 green paper on the budget process proposed a fixed annual date, as did the recent Conference Board report entitled *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government.*

Why a fixed date?

A fixed date would lessen the chronic concern, confusion and uncertainty that accompanies "budget guessing" in the financial and business communities, the provinces and among Canadians generally.

By imposing a regular cycle of budget planning throughout the year, a fixed date would bring a welcome discipline and orderliness to the budget process.

A regular budgetary cycle, with the budget presented at roughly the same time each year, could promote an improved consultation process. An orderly scheduling of pre-budget consultations would enable all participants to prepare well-considered and timely proposals for full consideration by the government during its budget planning. The role of discussion papers in shaping government policy initiatives could assume a new effectiveness as part of this regular process. Issued in advance of the pre-budget consultations, discussion papers could be thoroughly reviewed and debated by all interested groups during the consultations, following which specific measures could be developed for inclusion in the forthcoming budget.

A fixed date, by eliminating the current indefinite and unpredictable timing of federal budgets, would be helpful to the provinces in planning their own budgets. In the context of a fixed date, federal-provincial budget consultations – sometimes characterized as less than satisfactory – could be conducted in an atmosphere of greater relevance and would be more likely to encourage a mutual understanding of budget issues between Ottawa and the provinces – a vital consideration in dealing with major national economic issues.

A fixed date would permit the Department of Finance to plan and schedule, well in advance, more effective budgetary and post-budgetary briefings across the country than the present practice allows. The media, interested groups and representatives from other levels of government would welcome this improvement.

Not least in importance, a regular budgetary cycle would make it easier to plan and conduct the work of government and the legislative program of Parliament. Ministers and their public service administrators could count on a more certain planning environment which could facilitate improved government management.

Together with proposals outlined later in this paper dealing with borrowing authority and the provisional implementation of taxation measures, a fixed date could open the way for government and Parliament to deal with all matters affecting revenue, borrowing and expenditures in a more timely and responsible manner.

Any fixed budget date and regularized budgetary cycle imply a fundamental change in the parliamentary process. Indeed, a number of parliamentary

procedural issues have yet to be considered. The parliamentary committees to which this document is being referred would be expected to examine such issues as: what is the effect of a fixed budget date on the present estimates process in the House of Commons? How would a fixed date affect the budget debate schedule? How would the parliamentary process that derives from the fixed date accommodate the passage of budget-related bills or emergency legislation that must be passed quickly? The resolution of these and other questions could well involve extensive changes to the Standing Orders of the House of Commons.

It is important to bear in mind that an annual budget date, while prompting a healthy discipline and regularity in the budgetary process, would not prevent the government from introducing tax measures or other economic and fiscal proposals any time during the year as might be necessary. Unavoidable pressures and circumstances requiring prompt action are inevitable: an election might be called, or sudden external pressures such as the 1973 oil price shocks might occur. Factors such as these might necessitate timely government action. A fixed budget date will not remove the government's flexibility to act.

In the event that special circumstances make it impossible for the fixed date to be met – for example, if Parliament were not in session because of an election campaign – then provision would have to be made for the budget to be presented at another appropriate time.

When should the fixed date be?

There are many competing factors to consider in choosing a fixed annual budget date. Some of these factors argue for an autumn budget date, others support a late spring date (April-June) and still others weigh in favour of a middle-range winter date (January-March). In the final analysis, the choice of any date must necessarily be a compromise among several advantages and disadvantages.

The most compelling reason for a fall budget date is the extra time that it provides for the other steps in the budgetary process which follow the tabling of the federal budget. Indeed, it was mainly this argument that led to the adoption of the fall budget timing during the early years of the Policy and Expenditure Management System. In the case of an autumn budget, ample time remains to ensure that the budget measures are fully reflected in the Main Estimates, which must be tabled in Parliament by March 1. In addition, a budget in the fall leaves several months of parliamentary time for consideration of the borrowing authority legislation for the coming fiscal year. As the next chapter discusses, the orderly provision of borrowing authority in advance of the fiscal year to which it applies is a critical requirement for a sound debt management policy.

A further reason for favouring a fall budget date is the convenience and certainty it provides to provincial budget planners. A close interconnection exists between the federal and provincial budgets, in part because of the integrated personal and corporate tax systems of the two levels of government as well as the system of federal-provincial transfers. Provincial governments normally table their annual budgets between February and May. To the extent that the provinces must react

to and accommodate federal tax initiatives presented in a budget, a fall federal budget would give them adequate time to deal with "known quantities" in terms of budget measures.

Clearly, a fixed autumn budget would offer some attractive advantages, but these must be carefully weighed against the disadvantages. The pattern of fall budgets that began to develop in the late 1970s through 1981 and which was consistent with the annual cycle of the Policy and Expenditure Management System, posed one key problem when consultations became essential to the budgetary process: fall budgets provided very little room for pre-budget consultations. An autumn budget means that a greater part of the pre-budget consultations has to be conducted during the summer months. Realistically, an effective consultation process is very difficult, if not impossible, to undertake during this time of the year when so many key players in business, government and major interest groups are unavailable for much of the time. It was primarily to overcome this difficulty that the budget timing was shifted to the winter and spring months beginning in 1982. This timing has continued in the three years since.

Some strong arguments can be advanced in favour of a late spring budget date. One reason has already been described: the later the budget date, the more time the government has available to conduct pre-budget consultations. From this perspective, a key new consideration is the agreement reached by First Ministers in February 1985 to hold an Annual Conference of First Ministers between October and December as a regular part of the annual fiscal planning cycle. This annual conference is planned for at least the next five years. The state of the economy will be a major preoccupation of these meetings. To accommodate this new institutional arrangement in the budgetary calendar and to leave sufficient time after the conference for its results to be adequately taken into account in the federal budget, the budget date would have to be in the winter or spring months. The same time constraints apply in the case of the annual meeting of Finance Ministers, normally held in December or January.

A second important argument supporting a late spring budget relates to the difficulty of forecasting economic developments for the fiscal year in question. As a rule of thumb, the later the budget date the greater the accumulation of economic and financial information that can be taken into account in developing the budget forecast. For example, the United States budget is traditionally presented in Congress in late January or early February. Moreover, additional months of information on domestic trends in interest rates, economic growth, employment, inflation and the financial outcome for the previous fiscal year can all help considerably in improving the accuracy of the budget forecast.

History has shown, on the other hand, that a fall budget forecast is likely to be less reliable for the simple reason that it is prepared too many months in advance of the fiscal year to which it applies. Forecasts prepared in the winter or the spring stand a much greater chance of proving accurate.

Attractive as a late spring budget would be from some perspectives, from others it has definite disadvantages. For example, a late spring date would surrender any

opportunity to tie the budget to the Main Estimates or to use the budget as a vehicle to ensure that Parliament deals with borrowing requirements before the new fiscal year begins. Nor would a late spring budget allow Parliament much time to consider budget legislation prior to the summer recess at the end of June.

It remains, therefore, to examine whether a middle-range winter date, some time in the period from January to the end of March, can strike a favourable compromise between the fall and late spring options. This middle-range period does, in fact, appear to offer some, although not all, of the advantages offered by each of the other two options:

- A winter budget would allow more time for pre-budget consultations than would a fall budget date, and would accommodate the Annual Conference of First Ministers as well as the annual meeting of the Ministers of Finance;
- It would allow budget planners in most, if not all, of the provinces to review the federal budget before finalizing their own budgets;
- Depending on how early in the winter months the budget was presented, it could allow for consideration of borrowing authority legislation and Main Estimates after the budget but before the start of the fiscal year; and,
- It would allow additional economic and financial information to be brought to bear in preparing the budget forecast, although not as much as would be available for a spring budget.

Within the winter time-range for a fixed date there are three options: early January, mid-January to mid-February, and late February through March. Of these, the early January and the late-February – March options appear to be less practical. An early January budget date would be greatly complicated by its proximity to the Christmas break. A late-February – March date, on the other hand, would leave little time for Parliament to consider the borrowing authority legislation and Main Estimates before the start of the fiscal year. Nor would it be certain to allow the provinces to take into account detailed knowledge of federal budget measures before proceeding with their own budgets. The period of mid-January to mid-February, therefore, seems to be the best overall time zone for the federal budget.

An annual budget presented during this period would make possible a comprehensive parliamentary procedure and process for dealing with the annual business of supply, ways and means, the budget, budgetary legislation and borrowing requirements. These are discussed in greater detail in the following chapters.

The provinces could be expected to react favourably to a regular budget presentation between mid-January and mid-February. Provinces preparing their budgets for presentation late in the spring would still possess the lead time to plan and develop them in full knowledge of the federal government's fiscal and economic initiatives. Provinces that typically schedule their budget too early in the spring to benefit from the early annual federal budget might find it advantageous, and not overly disruptive, to adjust their own budget timing to a later date.

The Main Estimates would be tabled shortly after the budget, thereby enabling them to be reviewed in the wider context provided by the budget. In this regard, the objective of close consistency between the budget and the Main Estimates may impose some timing problems. To meet the current requirement set out in the Standing Orders of the House of Commons that the Main Estimates be tabled by March 1, a tight schedule is necessary so that the submissions of the various departments can be considered by Treasury Board, production and printing deadlines can be met and the estimates can be tabled in the last week of February. A budget brought down between mid-January and mid-February would pose difficulties in ensuring that all relevant budget proposals were reflected in the estimates. This problem could be somewhat eased by an amendment to the Standing Orders extending the deadline for tabling the Main Estimates to the middle of March. This additional time would ensure that the Government Expenditure Plan set out in Part I of the estimates, and quite probably the Main Estimates set out in Part II, would be consistent with the budget.

This time adjustment in itself would not guarantee that all budget initiatives could be reflected throughout the Main Estimates, but it would reduce the margin for inconsistency between the budget and the Main Estimates.

In view of the preceding considerations, a fixed date between mid-January and mid-February, while not entirely free of difficulty, nevertheless would appear to be the optimum timing for an annual budget, representing the best possible compromise and trade-offs among the various factors that must be weighed.

If the government decided to proceed with a fixed annual date, how would it go about "making it happen"? What action would the government have to take to introduce the fixed date as part of the parliamentary cycle? Two options exist. The simplest would be for the Minister of Finance to confirm in the House of Commons the government's intention to present an annual budget during the period mid-January to mid-February. The other option would be to amend the Standing Orders to provide for a budget presentation annually at the designated time.

A reasonable and responsible approach to the budget timing issue would be to introduce a fixed date and accompanying regular budgetary cycle on a trial basis. Parliamentarians would then have an opportunity to assess its merits under practical parliamentary conditions before making a final judgement about its permanency.

2. Borrowing Authority

The Issue

By virtue of the *Financial Administration Act*, the government may not borrow any money or issue securities without the authority of Parliament, except for an ongoing authority for temporary, short-term loans when insufficient funds are available for the government to meet lawfully authorized disbursements. The chaotic and disruptive history of borrowing authority bills in recent years has underlined with resounding force the absence of an effective, structured process for government to obtain from Parliament required borrowing authority before the borrowing period begins.

The problem has grown as government borrowing has assumed increasing importance. In the protracted debate that has characterized efforts to secure borrowing authority, the government's capacity to plan and carry out an orderly debt program for the financial year has been severely impeded.

Delays in obtaining borrowing authority such as occurred in early 1985 have resulted in increased financing costs that must be ultimately borne by the taxpayer. When borrowing authority is delayed and interest rates rise, the government's borrowing costs also rise. The government's flexibility to manage the debt is limited by delays, with the result that new money requirements are compressed into a shorter time frame when financing costs may be relatively high. Moreover, after a delay, the government's need to make up lost borrowing opportunities at subsequent bond issues may limit its ability to price new issues as tightly as it normally would. New issues may have to be sold at rates of return above the going market rate, which in turn adds to the nation's debt servicing charges. These and other costs are caused by delays in gaining approval for borrowing authority.

This state of affairs cannot be allowed to persist. No country can properly and effectively plan its affairs and negotiate in the capital markets for the best terms and conditions on loans when its ability to carry out its obligations is shrouded in uncertainty and confusion.

Significantly, the failings of existing practices and procedures for dealing with requests for borrowing authority stand in dramatic contrast to the smooth and regular House of Commons process for dealing with the annual business of supply. The House, recognizing the need for providing expenditure authority based on Main Estimates before the commencement of a fiscal year, has developed the necessary procedures, including time allocation, for this purpose. Such is not the

case with borrowing authority. Yet borrowing authority is no less important than expenditure authority. An equally effective process for obtaining borrowing authority from Parliament in a timely manner is therefore not only a pressing need, but is long overdue.

Proposal for Improvement

What is clearly required is a process that ensures approval from the House of Commons of borrowing authority requests for the fiscal year before commencement of that year. This would entail developing procedures that would enable the government's borrowing requirements to be fully considered and debated by the members of the House of Commons and the Senate while at the same time ensuring that the government is able to go about the business of planning and carrying out an orderly debt program.

This is a matter that goes to the heart of parliamentary rules and procedures. The following proposal is offered for the scrutiny of the parliamentary committees addressing this document as well as parliamentarians generally.

Borrowing Approval with the Budget

Under this proposal, the annual budget presentation during the mid-January to mid-February period would set out financial requirements, including a specified amount as a reserve for contingencies such as possible exchange requirements. Budgets would therefore identify a specific sum for borrowing requirements for the coming fiscal year. This would mean that the six-day budget debate following the budget would be conducted in full knowledge of the specific borrowing authority amount that the government intends to seek for the next fiscal year, and all relevant aspects would be fully aired in the context of the budget debate.

One of the following alternative approaches could be used to obtain House of Commons approval for borrowing authority for a fiscal year, before commencement of that year, within the meaning of Section 36 of the *Financial Administration Act*.

(a) Following the practice used between 1955 and 1974, borrowing authority could be obtained by way of Appropriation Acts. To ensure adequate parliamentary consideration and thorough committee study, the borrowing authority amount sought for the fiscal year would be included as a separate item in the main estimates for the Department of Finance for that year. This item, together with the rest of the Department of Finance's main estimates, would then be referred to the relevant House of Commons Standing Committee to consider and report back to the House. Parliamentary borrowing authority for the full amount required for the fiscal year could be secured, as was formerly the case, by a clause in the first supply bill based on the Main Estimates passed granting interim supply for the year.

(b) An alternate approach to the proposal set out in (a) would be for the Minister of Finance to table or introduce for first reading the borrowing authority bill on budget night. The six-day budget debate could then cover the general discussion involved in the second reading of the bill. The Standing Orders could be revised to provide for automatic referral of the bill to committee at the conclusion of the budget debate when the general motion approving the budget is adopted by the House of Commons. Approval of the general budgetary motion could also constitute second reading of the borrowing bill. In order to achieve the object of final disposal of the bill before commencement of the fiscal year, an appropriate formula for consideration of the further stages of the bill might then be included in the Standing Orders.

The amount of borrowing authority sought for a fiscal year would be the specific sum identified in the budget as the borrowing requirement for that fiscal year plus a small additional non-lapsing amount. The need for the non-lapsing amount is due to a transitional technical problem. In order to manage an orderly debt program throughout the year, the government must sell securities in the last month of a fiscal year for delivery in the first month of the following fiscal year. These securities would be charged against the borrowing authority for the next fiscal year. This additional non-lapsing amount would be taken into account in determining the borrowing authority for that next fiscal year and would not be permitted to accumulate.

Borrowing Approval at Other Times

Having recommended procedures for obtaining borrowing authority for a fiscal year with the budget, additional procedures are required to deal with unforeseen borrowing requirements. An error in forecasting or an exchange crisis might necessitate additional or supplementary borrowing authority for a fiscal year. In situations such as these, borrowing authority must be sought outside of the budget time cycle and process proposed above.

If borrowing authority for the fiscal year has already been granted, an updated fiscal statement of all relevant figures that were previously given in the budget should be provided to Parliament. The government should not seek borrowing authority for a fiscal year without first providing Parliament with all the relevant details relating to the financial requirements.

Two alternative procedures could be considered for obtaining approval to deal with special situations:

1. The same procedures that are used for supplementary estimates and supply could be followed. Thus, the amount of borrowing authority sought could be included in the supplementary estimates' item for the Department of Finance. In this way, the appropriate House of Commons committee would have an opportunity for full discussion on this issue as well as for summoning witnesses considered necessary. When the supplementary estimates have been approved, the item relating to

borrowing authority would also have been fully considered and approved. The authority would then be given by a clause in the subsequent supply bill.

2. A second approach would be to provide for a formula in the Standing Orders of the House of Commons for consideration of the various stages of such a borrowing bill. In view of the fact that the budget debate lasts for six days, a maximum three-day debate for purposes of second reading would seem appropriate.

A further problem relating to borrowing could arise when Parliament is prorogued or dissolved. The *Financial Administration Act*, in recognition of the need to make necessary expenditures on such occasions, authorizes the Governor-in-Council to issue special warrants in payments urgently required for the public good. Should a need to borrow during this period arise, and assuming Parliament has not passed the necessary borrowing authority, the only recourse would be to borrow by way of temporary short-term loans. This could be totally incompatible with an effective and well-managed debt program. To deal with this contingency, the government's intention would be to introduce appropriate amendments to the *Financial Administration Act*.

The adoption of structured procedures for borrowing authority along the lines posed here would, in itself, improve the budget process considerably. When combined with the enactment of the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act* (proposed later in this paper) and the establishment of an annual budget date, the result would be not only a wide-reaching improvement in the budgetary process, but in the entire parliamentary legislative process as well. Together these measures would go a long way to ensuring the timely enactment of all budgetary legislation and to eliminating the kind of uncertainty and confusion that have marked recent borrowing authority history.

3. Technical Matters

The Issue

The budgetary process has become excessively complicated. The problem has arisen, in large part, because the traditionally all-encompassing nature of the Canadian budget includes under its umbrella fiscal, economic and taxation matters ranging from major budgetary initiatives to minor technical amendments and changes.

It is the plethora of technical changes that has made the budget too cumbersome for effective discussion and consideration. Technical matters monopolize a disproportionate amount of the time and energy of parliamentarians and public officials. They seriously complicate the preparation of a budget and detract from the important consultation process that precedes it. Once the budget has been presented, they tend to draw attention away from what should be the real focus of public debate, namely a full consideration of the government's major budgetary initiatives and its economic policy.

The sheer number of technical amendments introduced over the last several years inevitably delays the introduction and passage of legislation required to implement the various policy initiatives announced in the budget. These delays can damage business confidence. They can create uncertainty and impede business and investment decisions.

There is no question of the need for technical changes. Changes to the various taxation statutes and regulations to correct technical deficiencies, to clarify the law and to improve its effectiveness continue to be necessary. Technical changes are required that do not represent major changes to the government's fiscal and tax policy objectives. Large numbers of technical amendments are inevitable in the case of all the taxation statutes and, in particular, with a statute dealing with such wide ranging and complex matters as the *Income Tax Act*.

It is clear, however, that the traditional approach of bringing technical changes forward in the context of a budget presentation is a major impediment to the effectiveness of the budgetary process.

Proposal for Improvement

The budgetary process could be made more effective if strictly technical matters were separated from the major policy measures and brought forward for detailed

study and consideration – though not enactment – at a different time. Specifically, draft technical amendments, which could include administrative changes and enforcement matters relating to the various taxation statutes, would be introduced into the House of Commons by the Minister of Finance at any suitable time as a detailed Ways and Means Motion.

These draft amendments could be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs or to another appropriate parliamentary committee responsible for taxation matters for detailed study and analysis with the assistance of expert witnesses. After thorough treatment by the committee and consultations with interested taxpayers, associations and professionals, these draft technical amendments would be reported back to the House of Commons but would not proceed further through the legislative process. Instead, the draft amendments would subsequently be incorporated into the relevant tax bill based on the budgetary taxation motions dealing with the same taxation statute. They would then be introduced in the House of Commons. This approach would ensure that the final legislation to implement the budget initiatives could be introduced and proceeded with more quickly and effectively since the various technical amendments would already have benefited from consideration both by the public and members of the appropriate parliamentary committees.

In proceeding with these reforms, amendments to the Standing Orders may be necessary to ensure that the pre-study by the appropriate committee is conducted with reasonable speed.

A draft bill containing a number of technical changes to the *Income Tax Act* was released in early May 1985. This bill is an important first step towards liberating the budget from the current welter of technical matters. A draft of a detailed technical amendments bill accompanied by explanatory notes should not only improve the budgetary process but should also make it easier for specialists and others directly affected to consider the technical changes. The result will be more meaningful consultations with the public and an improvement in the law before these proposed technical amendments are incorporated into a single bill containing the budget income tax proposals and are formally introduced into the House of Commons in final legislative form.

4. The Provisional Implementation of Taxation Measures

The Issue

It is the longstanding practice of Canadian governments to put certain proposed tax measures into effect before they are actually enacted in law.

This provisional implementation is normally based on the Minister of Finance tabling a Notice of Ways and Means Motion for a tax bill in the House of Commons. Proposed tax measures may take effect and taxes begin to be collected from the date of this Notice, even though it may be many months, if not years, before the implementing legislation is actually passed in the House of Commons.

This means that during the period until the proposed legislation is enacted by Parliament with retroactive effect, the system is, in effect, voluntary and is not backed by the force of law. In the case of taxes provisionally collected, until the legislation is enacted there is no legal requirement to pay, nor any legal authority to collect, the proposed tax.

In the past, the voluntary approach has functioned reasonably well. Nevertheless, the absence of statutory authority presents a range of problems – difficulties of enforcement for tax collectors and of compliance for the taxpayer. A number of taxpayers have questioned the propriety and, indeed, the legality of a government seeking compliance with a voluntary system. In addition, Revenue Canada has found itself in the difficult position of having to administer and apply a system that does not carry the authority of law. Increasingly, it has been reluctant to do this. Additional uncertainty and confusion surround the status of proposed tax measures that are being provisionally implemented when Parliament is prorogued or dissolved.

These problems are well known. Attention has been devoted to them in the professional literature and in the media. Yet a closer look at some of the problems is instructive. Revenue Canada has in the past declined to assess or to issue refunds where these are dependent on budget proposals that are incorporated in a Ways and Means Motion but are not yet law. Revenue Canada's position, while sound in law, causes many administrative and policy problems, not to mention the inequity of having a system which expects people to voluntarily pay increased taxes on the basis of a proposal which is not yet law, but which does not allow for refunds to be made until that same law is passed.

This has meant that some taxpayers entitled to a refund have been forced to borrow until the relevant legislation is enacted. To make matters worse, refunds

that are otherwise provided for in existing law have also been delayed because the proposed change has also delayed the assessment of the taxpayer's return. Conscious of these pressures, Parliament has in the past tended to rush the passage of tax bills that really warrant more thorough consideration. Furthermore, in some cases where passage has been delayed, benefits of budget incentive measures have not been delivered as soon as the government intended.

Another example illustrates real and potential problems with the current practice of provisional implementation. Canada undertook an international obligation to apply a new valuation system for customs purposes, effective January 1, 1985. In keeping with the usual parliamentary practice, a Notice of Ways and Means Motion for the new system was tabled in the House of Commons. In order for Revenue Canada to proceed to the implementation of this system, extensive planning – including passing regulations, issuing forms and hiring new personnel – had to commence well in advance of the effective date. In fact these measures, taken solely on the basis of the Ways and Means Motion before the bill was enacted, were taken without authority of law. If no law had been passed before January 1, 1985, Revenue Canada would have been in the dilemma of having to decide whether to apply the existing law or the proposed new law that the government had a public and international commitment to apply. Revenue Canada was extremely reluctant to implement the new valuation system as a voluntary exercise. Yet if it had chosen not to collect the import duties on the basis of the proposed new system and then the new system had been legislated retroactively to January 1, 1985, monumental valuation and revaluation problems would have ensued.

The current practice of provisional collection also places withholding agents and third parties in a quandary. Should they collect, and thereby risk the censure of the taxpayer and perhaps the courts? Or should they not collect, and thereby risk subsequently having to pay over amounts not previously collected – possibly with interest and penalties?

And what of the rights and obligations of the taxpayer under provisional collection? No taxpayer can be compelled to pay a provisional tax. Taxpayers who provisionally pay taxes do so voluntarily and are under no obligation to comply until the law is passed. It is also inimical to our system of justice and to the Charter of Rights for a taxpayer to be made liable to any offence, criminal or otherwise, for failure to pay a provisional tax.

The Need for an Early Effective Date

The practice of provisional collection only arises where taxation measures are made effective as of a date prior to the passage of the enabling legislation. It is necessary, therefore, to examine why taxation measures are often made effective before the law is enacted – sometimes to a date before that on which the Notice of Ways and Means Motion is tabled.

Most major tax initiatives or changes are announced in the context of a budget. The success of these policies and objectives frequently depends on their having an

immediate impact which can only be achieved if specific measures go into early effect.

Several situations require that tax measures take immediate effect. Some stem from the traditional role which the budget plays in the elaboration of the government's fiscal policy. Others arise as a result of the expanded role which budgets now play in our economy, not merely in raising revenues but also in stimulating the economy and controlling its growth. This latter role is performed in many cases by influencing the actions of key economic players.

A budget measure might be designed to give immediate relief to unemployment or to a particular segment of the economy or, as in the case of the investment tax credit, to stimulate growth and investment. In these cases, if the government were to wait until the required laws were passed before giving effect to the measures, not only could their usefulness be limited but a harmful impact might result. For example, if the purpose of an investment incentive were to inject money into a faltering economy, a delay in its implementation could have the perverse consequence of delaying investment during the interim period.

Measures which are specifically designed for raising revenue can require immediate effective dates. In these cases, the government must be mindful of the revenue loss and disruption of normal commercial practice that could follow if an early effective date were not chosen. If, for example, increases in taxes on commodities such as liquor and tobacco were not effective on the day following their announcement, retailers and wholesalers could avoid much of the impact by purchasing large quantities in advance of the tax increase.

Similar disruptions could accompany a decrease in the excise tax on a product that does not take effect until a later date. While its purpose might be to stimulate consumption, the decrease could have the opposite effect of causing people to postpone purchases until after the legislative enactment. For both increases and decreases in transaction taxes, therefore, an early effective date generally tends to avoid both revenue loss and market disruption.

Where a tax change is designed to correct deficiencies in the law that allow certain taxpayers to gain unintended advantages from the tax system, the change should generally be made effective at the time it is announced so that taxpayers do not have time to take undue advantage of the deficiency before it is corrected. Where no such opportunity is possible, there may be no need to have the change effective as of the date of announcement.

An early effective date, as opposed to the date of Royal Assent, gives in certain circumstances a needed degree of certainty to the system. The Minister of Finance, in planning his fiscal policy, must be in a position to forecast with reasonable certainty the government's revenues and expenditures for subsequent fiscal periods. Without knowing the precise date on which important budgetary measures will begin to have effect, it would not be possible to make revenue forecasts on which to base proposed budgetary measures and anticipate future borrowing requirements.

It is also the case that many measures that give relief to taxpayers should be given an early effective date. In certain cases, measures that are merely intended to clarify or correct differences in existing laws should not only be effective on announcement, but, to be equitable, should have an effective date that may go back, possibly several years, to the date the original measure was introduced. For example, a defect in the taxation law may have caused hardship that was unforeseen and unintended. There are sound policy reasons in such circumstances to allow retroactive correction of the defect.

By no means should *all* taxation measures be effective from the date of announcement. The need for an early effective date often must be balanced against other considerations, such as the need to allow taxpayers to plan for changes in their business affairs in order to comply with the new requirements. The general economic impact of a tax change must also be taken into account in setting its effective date so that there is no inappropriate effect upon the economy.

However, the need to give immediate effect to economic policies, to avoid revenue loss, to avoid compromising other specific public policy objectives, to minimize market disruption, to avoid taxpayer speculation and to give relief to taxpayers argues persuasively for an early effective date for some particular taxation measures before the date of Royal Assent of the enabling legislation.

Proposal for Improvement

The government believes that the need for provisional implementation and collection of taxes prior to their enactment can be more effectively met if specific authorizing legislation is put in place. Therefore, a statute along the lines of the provisional collection of taxes legislation in force in the United Kingdom will be proposed to Parliament. A draft bill entitled the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act* is appended to this paper.

In view of the highly technical and intricate nature of the legislation and its impact on parliamentary procedures, the views of the House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization and the Senate Committee on Standing Rules and Orders on this proposal will be of particular value. Public reaction is also invited.

Statement of Principles

The bill reflects the following general principles governing an approach to the problem of the provisional collection of taxes:

1. Some taxes must be provisionally collected. These are taxes that are based upon measures that are, for good and sufficient reasons, to be made effective prior to the passage of legislation and that otherwise would be administratively difficult to collect.

2. The provisional collection system must allow for the imposition of penalties and interest if a taxpayer should refuse to pay a provisional tax.

3. The system must protect third parties who are responsible for the collection of provisional taxes on behalf of the Crown. These third parties must have the assurance that they are acting lawfully.

4. Revenue Canada must be provided clear guidelines with respect to the administration of the taxation system.

5. Lawful authority must be provided to Revenue Canada to collect taxes and make refunds based upon measures that are effective prior to the passage of legislation.

Some Basic Questions

Among the various issues that the bill must address and upon which discussion and reaction are invited, are the following:

1. What taxation measures could be subject to provisional implementation? The approach adopted by the appended draft bill is that any measure that under the present rules of Parliament must be proceeded with by a Notice of Ways and Means Motion, i.e., any matter involving a *charge* on the people, could be dealt with under the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act*.

2. Should *all* such Ways and Means measures be subject to the Act? It is proposed that only those measures which the government specifically wishes to bring under the regime be subject to the Act. It would be open to the government to make certain proposals in a Notice of Ways and Means Motion subject to the new regime while at the same time excluding other provisions.

3. How would interest and penalties be dealt with under a provisional implementation regime? All remedies would be applicable during the provisional period. If, for example, the proposed taxation measure involved an amendment to the *Excise Tax Act*, then all collection and enforcement provisions under that Act would apply during the provisional period. However, until legislation based on the Ways and Means Motion was passed, no prosecution for an offence could be brought.

4. How would the provisional implementation regime be implemented? The draft legislation sets out the following steps and consequences:

   (a) A Notice of Ways and Means Motion would be tabled in the House of Commons containing a declaration that, in the public interest, certain provisions specified in the Motion should have statutory effect under the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act*. These provisions would be deemed to have the force of law as if enacted by statute until the end of ten sitting days from the date of tabling unless before that date Parliament is dissolved or prorogued.

(b) The Act would require the House of Commons to vote on the motion without debate or amendment by the end of the tenth sitting day. On approval of the Motion, the specified tax measures would have the force of law until the enactment of a bill based on them or until the end of 180 sitting days, whichever comes first.

This period would be approximately nine months of House of Commons time – a reasonable length of time for a responsible government to introduce a bill and for a responsible Parliament to dispose of the legislation. The measure is given the force of law for a specified number of sitting days (180 days) in order to cover periods during which Parliament stands adjourned, prorogued or dissolved. It is not considered advisable or prudent to terminate authority under the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act* for such causes because it would impose an extremely difficult and unreasonable onus on Parliament to deal fully with the legislation prior to such events.

5. What is the meaning of giving statutory effect to the specified measures? For all purposes, the measures set out in the provisional implementation motion would have the same legal status as if enacted into law by Parliament under the provisions of a statute. As a consequence, taxpayers would have to pay and file and remit taxes on the basis of those provisions. Revenue Canada would be required to assess, collect or refund taxes, as the case may be. Third parties who are required to deduct, withhold and remit would be protected.

Some Technical Questions

A considerable number of more technical issues require resolution before a complete regime can be developed, including the following:

1. Can a provisional implementation motion only be introduced in conjunction with a budget presentation or may it be introduced at any time? In view of the fact that many charges and imposts are not introduced with a budget, there is no reason why the proposed regime could not be used for any tax proposal introduced in the House of Commons by the government whether or not it is in the context of a budget.

2. What are the consequences of the original motion not being approved or accepted by the House of Commons before the end of the tenth day after it is tabled or before Parliament is dissolved or prorogued? The proposals or measures would be void *ab initio*. All monies deducted, withheld or remitted must be repaid. Third parties, however, who acted on the basis of the motion would be safeguarded and protected from legal action other than for the return of money deducted and withheld.

3. How detailed or specific must the motion be? The motion would have to be drafted in sufficient detail to enable parties to act on it. In particular,

a motion relating to transactional taxes and tariffs should, as has always been the case, be drafted in precise detail. It should still be possible, however, to utilize the general motions that have been used in the case of income tax proposals.

4. How would subsequent changes or revisions to proposals contained in a motion be handled? This is among the most difficult of the problems to be resolved because there are often changes to proposals originally set out in a motion.

   This is attributable to a number of factors including the reactions and suggestions from tax professionals and the public to the measures contained in a Ways and Means Motion. While it would be hoped that with increased emphasis on prior consultation changes might be minimized, it would be unrealistic not to expect past practices to continue with amendments being suggested in response to submissions. It is proposed that any provisions having statutory effect by virtue of the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act* could be altered or repealed by a subsequent motion under this Act. Once a motion has been approved, but before legislation is enacted, a subsequent motion dealing with the same subject matter altering the original motion or a complete substitution for it could be tabled. It would also have the force of law for ten days, requiring approval before the end of that time and further requiring the enactment of law within 180 days. The 180-day period, however, would commence from the date of approval of the original motion.

5. To what extent must the legislation that is introduced to implement a provisional implementation motion be identical or similar to the motion? The same principle that previously applied to a Ways and Means Motion could remain applicable. The legislation must be based on the motion.

6. What consequences could follow the defeat by Parliament of the legislation based on the provisional implementation motion? There are only two alternatives:

   (a) to treat the implementation authority as void *ab initio* (the same approach used where the provisional notice of motion has not been approved by the House of Commons by the end of the tenth sitting day after being tabled), and return all monies collected or demand payments in respect of refunds made; or

   (b) to terminate the provisional implementation authority on the defeat of the legislation without, however, affecting actions taken when the provisional period was in effect. In other words, all tax increases imposed and collected under the bill would be retained and all tax decreases forgone would be lawfully validated.

   It would obviously be unacceptable to permit taxes to be imposed and collected on the basis of a legislative proposal that had been defeated by

Parliament. The only equitable and parliamentary recourse, following defeat of the legislation, would be to treat all the proposals covered by a provisional implementation motion as void *ab initio*. All monies collected would be returned and any action taken by third parties in compliance with the law would be safeguarded.

This having been said, it would be virtually impossible to undo all that had been done and restore the exact situation that existed before the taxes were paid or refunds made. Revenue Canada could run into serious administrative problems, particularly in the case of transactional taxes, in repaying to individual taxpayers all increased taxes paid. Equally difficult would be the job of recovering funds from those who paid lower rates or from those to whom a refund had been made under the provisional regime. Given these problems, the bill would have to contain provisions dealing with situations in which repayment or recovery is not feasible and an alternative means developed to provide a reasonably fair solution.

7. What consequences would follow the failure of Parliament to dispose of the legislation based on the provisional implementation motion before termination of the 180-day provisional period?

   It is fundamental to any approach which gives proposed tax measures the force of law for a prescribed period that Parliament, before termination of that period, deal conclusively with the measures either by enacting them or rejecting them. A provisional implementation regime along the lines proposed in this chapter, should not be enacted unless Parliament is unreservedly committed to dealing with legislation covering tax measures before the end of the provisional period. Such an imperative would impose a serious discipline on Parliament and on the entire parliamentary legislative process. It would force the government to draft its tax legislation and introduce it in Parliament in a timely manner and then to proceed with it through all legislative stages deliberately and expeditiously.

   While the bill contains no formula governing consideration of the legislative stages, this is a matter that the parliamentary committees addressing this document may wish to study. Appropriate changes undoubtedly will be required to the Standing Orders of the House of Commons to ensure that bills based on a provisional implementation motion are introduced and dealt with in a manner that would provide sufficient and adequate time at all stages of the legislative process for comprehensive discussion and consideration.

The enactment of legislation and application of principles described in this section will bring the provisional implementation process of taxation measures under lawful authority and will give effective discipline to the entire process of introducing and enacting taxation legislation. The uncertain status of taxation proposals, with the resulting confusion in the business community and indeed throughout the country, will be substantially eliminated.

5. Parliamentary Process

The Issue

Budget measures announced in the budget speech must ultimately survive the rigours of Parliament before becoming law. It is in this context of implementing proposed measures that the parliamentary process becomes a significant factor in the overall budgetary process.

The parliamentary process has come under mounting criticism for being ineffective and inefficient, but no complaint has been sounded more loudly or insistently than the complaint of long delays in passing tax measures.

Judging from the length of time tax bills have taken in recent years to move through the various stages towards legislation, the criticism is well founded. It is not uncommon to find tax proposals still waiting to be enacted after two or three subsequent budgets have been tabled.

While it might be argued that the use of considerable House of Commons time for study and consideration of budgetary bills can only help improve the resulting legislation, in fact this is not the case. The present rules do not permit the Notice of Ways and Means Motion to be amended or debated, nor can Members of the House of Commons draw on tax experts for assistance when considering tax legislation.

Not only is the process for enacting tax legislation time consuming, the present system would seem to invite and encourage delay. The potential for delay is built into the system.

Delays in enacting legislation leave the law in a state of confusion and inflict uncertainty on a public that is understandably at a loss as to which budget measures are law and which are not.

Proposal for Improvement

The proposals described earlier in this paper for borrowing authority and the provisional implementation of taxation measures would, if implemented, be instrumental in bringing an end to excessive delays in passing tax measures. The enactment of a *Provisional Implementation of Taxation Measures Act*, together with the establishment of a regime for dealing reasonably quickly with legislation subject to the Act, would dramatically accelerate the parliamentary process for

dealing with such legislation. Obtaining parliamentary authority to borrow by means of supply bills or by a formula set out in the Standing Orders governing consideration of the bill would speed up the legislative process for enacting borrowing authority bills. It would also help eliminate the ineffective and inefficient use of parliamentary time.

A provisional collection of taxes regime would demand that all legislation flowing from it be quickly developed and clearly articulated. The government would be compelled to see that the bills proceed through Parliament with all reasonable speed. In future, both the government and Parliament would be subjected to a constraint and a discipline that would ensure, to the benefit of all taxpayers, the certain, rapid enactment of budgetary legislation.

The first report of the Special Committee on the Reform of the House of Commons was tabled in the House on December 20, 1984. Several of the report's proposals stand to improve the parliamentary treatment of budgetary legislation. Of particular note is the Special Committee's recommendation to abolish consideration of tax bills in the Committee of the Whole. The Special Committee recommended further that, after second reading in the House of Commons, all bills be referred to House committees to consider and report back to the House.

These committees would be empowered to call experts and witnesses when considering legislation, thereby serving as a forum for officials to testify to the purpose and intended effect of proposed tax bills. Members would be able to gain a better appreciation of the bills than would otherwise be possible. Technical deficiencies could be identified at this stage, thus reducing the need for subsequent correcting amendments.

The Standing Orders of the House of Commons could be amended to effect this change. No longer would there be a requirement for a bill based upon a Ways and Means Motion to go to the Committee of the Whole. The advantages of this are many. Delay would be minimized. Members would have a more effective involvement in dealing with the legislation. Better use would be made of valuable House of Commons time, in turn freeing time for consideration of other pressing matters.

6. Some Thoughts on Budget Secrecy

The convention of budget secrecy and apprehension about possible breaches of budget secrecy have long been a thorn in the side of Ministers of Finance and their officials, a source of frustration for tax specialists in the private sector and generally a nagging problem for the budgetary process. In recent years, the problem of budget secrecy has been the subject of considerable public discussion and debate. Budget secrecy was examined in the 1982 green paper on the budget process and most recently in the February 1985 Conference Board study, *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government.*

The problem stems largely from the fact that no precise definition of budget secrecy is commonly accepted. The term is wrapped in ambiguity, vagueness and confusion. Indeed, the popular notion of budget secrecy has come to embrace virtually any matter – whatever its nature, however minor or inconsequential – to be included in a budget.

Despite the prevailing confusion, a valid tradition of budgetary secrecy has always surrounded budgets. It is firmly rooted in the principle that no one should be able to profit from having gained prior knowledge about matters to be announced in a budget. This tradition evolved from the British parliamentary system and dates from an age when budgets, unlike their far-reaching counterparts today, had the limited purpose of raising revenues primarily by means of excise taxes and tariffs.

While the rationale of preventing financial gain remained central, two precedents in the United Kingdom in 1936 and 1947 precipitated the resignation of Cabinet Ministers and had the effect of expanding the traditional interpretation of budget secrecy far beyond the criterion of financial gain.

In 1936, a British Cabinet Minister resigned because he disclosed to a friend information – which the friend subsequently used for private gain – contained in the budget concerning proposed tax increases. The Cabinet Minister was not the Chancellor of the Exchequer and in that case it was the Cabinet Minister who revealed the information, not the Chancellor of the Exchequer, who resigned. This incident established the precedent of resignation as the penalty for premature disclosure of budget proposals. It is noteworthy that the Chancellor of the Exchequer was not held accountable for the breach committed by his Cabinet colleague.

In 1947 the Chancellor of the Exchequer made a premature and unpremeditated disclosure to a journalist shortly before the budget was to be presented. Delivery of the budget statement was delayed, however, and a newspaper account was

published prior to the announcement of a tax increase. Although an investigative committee found no evidence of private gain resulting from the disclosure, the Chancellor of the Exchequer nevertheless tendered his resignation which was accepted. In accepting the resignation, the Prime Minister of the day said, "I realize that this indiscretion in itself did not result in any action detrimental to the state, but the principle of the inviolability of the budget is of the highest importance and the discretion of the Chancellor of the Exchequer, who necessarily receives many confidential communications, must be beyond question".

These two precedents and the resignations occasioned by them have strongly influenced thinking on budget secrecy ever since. While the Canadian experience has not been marked by the resignation of any minister on a question of budget secrecy, the past two decades have produced frequent controversies over secrecy-related incidents. In 1963 the Honourable Walter Gordon was criticized for hiring outside experts to help prepare the budget, and this was the first of several incidents that would plague Ministers of Finance while intensifying the confusion surrounding budget secrecy.

This general confusion was reinforced in 1981 when the federal minister responsible for housing released certain information about a mortgage renewal assistance program prior to the November 12 budget presentation. The information was released to a private firm engaged to prepare the post-budget advertising campaign for the program. When it was raised as a possible question of privilege, the Speaker stated, "I will not pass judgement on whether it is or is not a leak or whether the words chosen were wise or cautious. I just want to remind Honourable Members that the matter of budget secrecy is a convention and is not a matter for the Chair to enforce." The Speaker went on to state, "I do not feel that in this particular case I can make any kind of pronouncement or judgement on the fact that the secrecy of the budget may have been breached". No consequences followed the incident.

Not surprisingly, this confusion encompassing budget secrecy has prompted recent Ministers of Finance at some stage in their tenure to criticize the constraints and restrictions imposed on consultation during budget planning and preparation. Because there is no clear understanding of what actions or behaviour violate the convention of budget secrecy, Ministers of Finance and their officials may be reluctant to speak as frankly as they might wish in the pre-budget consultations. In the words of the green paper, "When a political controversy might be precipitated by a budget leak, however trivial it might be and regardless of how it occurs, meaningful pre-budget consultations are naturally inhibited".[1]

Much conventional thinking also sees the reticence forced on the Minister of Finance as harmful to the consultation process. The Conference Board study made the following observation:

---

[1] *The Budget Process: A paper on budget secrecy and proposals for broader consultation*, Department of Finance, 1982, p. 3.

> Budget secrecy impedes consultation when it prevents groups from knowing which options the government has under serious consideration. These groups have no way of knowing whether their presentations and strategies are effective because government officials do not comment upon them. Only when the budget is actually presented will a particular group be in a position to gauge its impact on the decision-making process.[2]

Progress towards more meaningful public involvement in the budgetary process clearly requires that the concept of budget secrecy be re-examined and clarified. The time is ripe to come to grips with the convention of budget secrecy as part of a general effort to improve the budgetary process.

The government believes that the fundamental rationale for budget secrecy now, as always, is to prevent the possibility of profit from advance knowledge about matters to be announced in a budget. Should this not be the sole context in which the government interprets and applies the concept of budget secrecy? If this were the accepted notion of budget secrecy, alleged budget "leaks" that do not relate in any way to the possibility of financial profit would not be considered the "stuff" of ministerial resignations. Indeed, such exaggerated reaction only serves to trivialize the concept of budget secrecy, perpetuate confusion and inhibit consultation.

In preparing a budget, the government takes every precaution to safeguard the budget's contents. However, because of the increasing complexity of budget-related legislation and the effect this legislation can have on the economy, it is necessary to ensure a broader consultative process while at the same time protecting a reasonable concept of budget secrecy – the concept of financial gain. This commitment to budget secrecy should not be incompatible with government intentions to involve the public more meaningfully in the budgetary process.

The government recommends that the convention of budget secrecy be examined and recommendations developed that will establish a reasonable interpretation of budget secrecy reflecting contemporary budget needs and realities.

---

[2] *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government*, Study No. 86, The Conference Board of Canada, 1985, p. 25.

Conclusion

The present budgetary process of developing and enacting tax and fiscal measures is inadequate. It fosters uncertainty, discourages efficiency, obstructs progress and hampers the proper functioning of government. It is time to get on with the job of bringing much needed improvement to the process.

The proposals set out in this document, taken together, form an integrated scheme that would impose on the government and on Parliament a system and a discipline for developing and implementing the budget and budgetary measures in a timely, effective way. Based on this package of proposals, a budget and budgetary legislative cycle (see accompanying chart) would be established as follows:

(a) Pre-budget consultations would be conducted in the autumn.

(b) Draft technical amendments would be tabled for consideration prior to the budget.

(c) The budget would be presented during a predetermined period, preferably mid-January to mid-February.

(d) Upon budget presentation, the budgetary Ways and Means motions including provisional implementation motions would be tabled.

(e) Upon budget presentation, procedures to obtain parliamentary borrowing authority for the next fiscal year would commence.

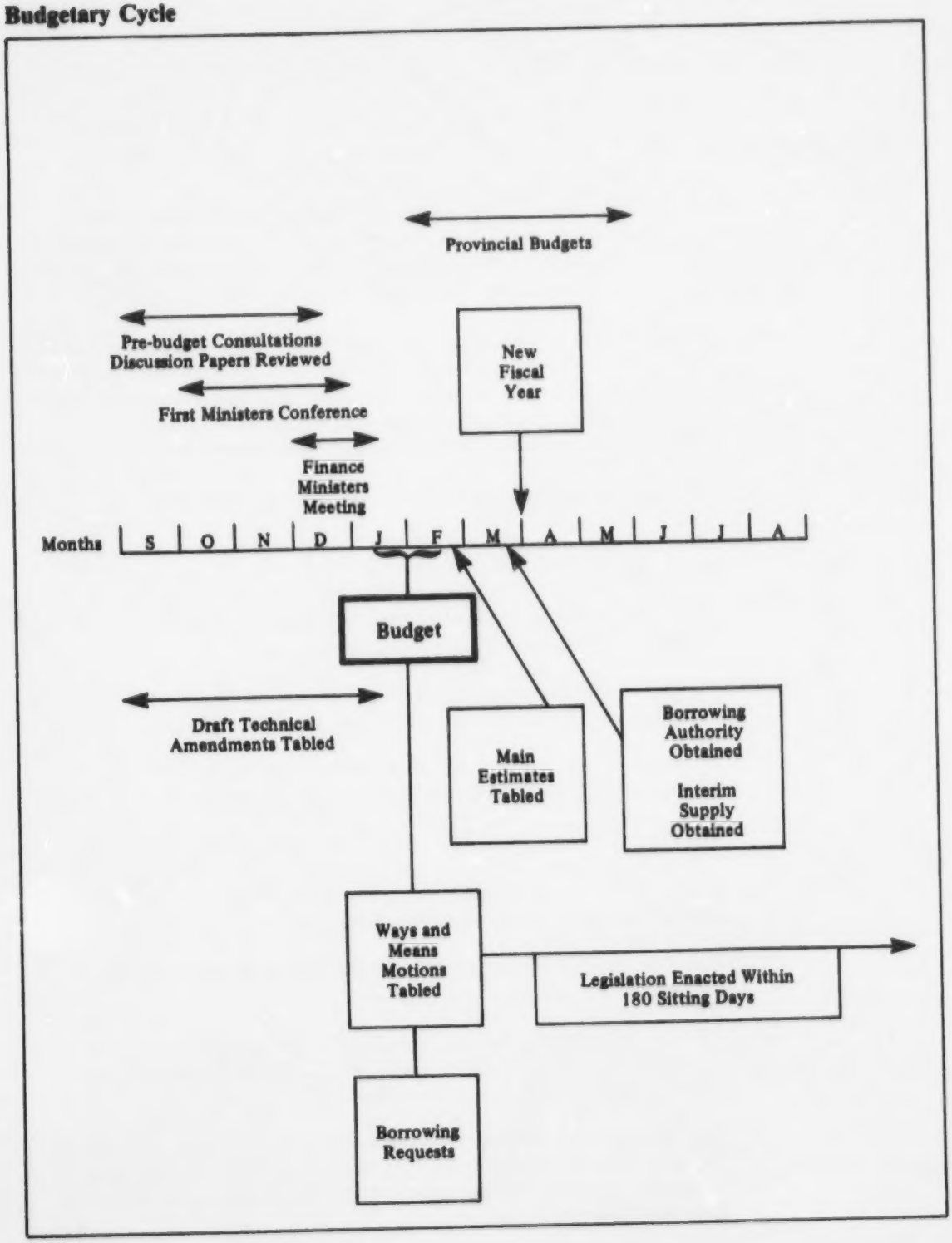
(f) The Main Estimates for the next fiscal year would be tabled during the last week in February or, if the Standing Orders were amended, by the middle of March. The interim supply for the next fiscal year would be granted before the beginning of that fiscal year.

(g) Parliamentary borrowing authority for the next fiscal year would be obtained before that fiscal year begins.

(h) All bills implementing budgetary taxation measures would be referred after second reading in the House of Commons to the House Standing Committee dealing with taxation matters.

(i) Bills based upon provisional implementation of taxes motions would be disposed of by Parliament within 180 sitting days of the motions being tabled with the intention that any other bills flowing from the budget be dealt with before that date.

Budgetary Cycle



This process would substantially eliminate the uncertainty and confusion reflected in the present system of developing budgets and legislating budgetary measures.

Moving in the direction proposed in this document would bring long overdue improvement to the budgetary process. But just as important, it would open the way for further improvements as the government strives towards a better budgetary process and – the ultimate reason for the effort – better budgets.

Appendix

The House of Commons of Canada

BILL C-

An Act respecting the provisional implementation of taxation measures

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Provisional Implementation of Taxation Measures Act*.

PROVISIONAL EFFECT OF NOTICE OF WAYS AND MEANS MOTIONS

Statutory effect

2. Where a notice of a Ways and Means motion is tabled in the House of Commons that contains a declaration that it is expedient in the public interest that certain provisions specified in the notice should have statutory effect under this Act, those provisions shall, except as otherwise provided in this Act, on and after the day the notice of the Ways and Means motion is tabled, have statutory effect as if contained in an Act of Parliament.

Disposition of motion

3. Where a notice of a Ways and Means motion that contains a declaration described in section 2 is tabled in the House of Commons, the Speaker shall, not later than the conclusion of the tenth sitting day of the House of Commons after the notice is tabled, without debate or amendment, put every question necessary for the disposition of a motion to concur in the Ways and Means motion.

If Ways and Means motion not concurred in

4. If a Ways and Means motion that contains provisions that have statutory effect under this Act is not concurred in, or if Parliament is dissolved or prorogued before it is concurred in, those provisions shall cease to have effect and, except for the purposes of sections 11 and 12, be deemed not to have had statutory effect under this Act.

If Ways and Means motion is concurred in

5. If a Ways and Means motion that contains provisions that have statutory effect under this Act is concurred in, those provisions shall, except as otherwise provided in this Act, remain in effect until an Act of Parliament

containing provisions based on those provisions is given royal assent or for a period of one hundred and eighty sitting days of the House of Commons after the day on which the notice of the Ways and Means motion is tabled, whichever occurs first.

Where Act not given royal assent

6. Any provision contained in a notice of a Ways and Means motion that is given statutory effect under this Act shall cease to have statutory effect and, except for the purposes of sections 11 and 12, be deemed not to have had statutory effect under this Act if an Act of Parliament containing a provision based on that provision is not given royal assent within a period of one hundred and eighty sitting days of the House of Commons after the day on which the provision first had statutory effect.

Subsequent Ways and Means motion

7. Where a provision has statutory effect under this Act and a notice of a Ways and Means motion is subsequently tabled in the House of Commons that contains a provision that also has statutory effect under this Act but that alters or removes the provision that first had statutory effect,

(*a*) the provision that first had statutory effect shall cease to have statutory effect and, except for the purposes of sections 11 and 12, be deemed not to have had statutory effect under this Act; and

(*b*) the provision that subsequently had statutory effect shall be deemed to have had statutory effect from the day the provision that first had statutory effect had statutory effect under this Act.

Provisions of Act to prevail

8. Where an Act of Parliament containing a provision that is based on a provision that has statutory effect under this Act is given royal assent, the provision that has statutory effect under this Act shall cease to have effect and, except for the purposes of sections 11 and 12, be deemed not to have had statutory effect under this Act.

Regulations

9. (1) No regulation made under a provision that has statutory effect under this Act has effect until the regulation has been published in the *Canada Gazette* but, when so published, a regulation shall, if it so provides, be effective with reference to a period before it was published.

Where Act replaces provision

(2) Where an Act of Parliament containing a provision that is based on a provision that had statutory effect under this Act is given royal assent, any regulations made under the provision that had statutory effect shall be deemed to have been made, with such modifications as the circumstances require, under the provision in the Act of Parliament, effective from the same date as under the provision that had statutory effect.

PROVISIONAL IMPLEMENTATION OF TAXATION MEASURES

Prosecutions not to be instituted

10. (1) No prosecution for an offence may be instituted with respect to a provision that has statutory effect under this Act.

Limitation periods delayed

(2) No limitation period relating to the prosecution for an offence in respect of a provision in an Act of Parliament that is based on a provision that had statutory effect under this Act shall commence until the Act of Parliament is given royal assent.

Refunds and return of property

11. (1) Where a provision that had statutory effect under this Act ceases to have statutory effect under section 4 or 6, any money collected or any amount deducted or withheld, and any property seized or otherwise taken, by Her Majesty or by any other person pursuant to that provision shall, subject to subsection (3), be refunded or returned forthwith on application.

Idem

(2) Where a provision that had statutory effect under this Act is replaced by another provision in the manner described in section 7 or 8, any money collected or any amount deducted or withheld, or any property seized or otherwise taken, by Her Majesty or by any other person pursuant to the provision that had statutory effect shall, subject to subsection (3), to the extent that the action taken is not authorized by the provision that replaced it, be refunded or returned forthwith on application.

Payments in lieu of refunds or returns of property

(3) Where it is not appropriate or practicable for Her Majesty in right of Canada to make a refund or return property under subsection (1) or (2), payments may be made in lieu thereof out of the Consolidated Revenue Fund in accordance with the regulations.

Limitation

(4) No application may be made under subsection (1) or (2) more than two years after the provision on the basis of which the application is made ceased to have statutory effect.

Where refund not reasonably practicable

(5) Where it is not appropriate or practicable for Her Majesty in right of Canada to make a refund under this section of money collected or an amount deducted or withheld, or to return property taken, that money, amount or property shall be disposed of in accordance with the regulations.

Regulations

(6) The Governor in Council may make regulations

(*a*) prescribing the manner in which an application for a refund or a return of property under this section is to be made;

(*b*) determining payments, or prescribing the manner of determining payments, that may be made in the circumstances referred to in subsection (3); and

(*c*) prescribing the manner of disposing of money collected, amounts deducted or withheld or property taken in the circumstances referred to in subsection (5).

Application of regulations

(7) Regulations may be made under subsection (6) generally or with respect to any particular provision that has ceased to have statutory effect under this Act.

Limitation of action

12. No action lies against any person for collecting, withholding or deducting, or for the failure to collect, withhold or deduct, any money or amount in compliance or intended compliance with a provision that had statutory effect under this Act if the collecting, withholding or deducting, or the failure to collect, withhold or deduct, took place before the provision ceased to have statutory effect.

Le processus budgétaire canadien
Propositions d'amélioration

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985

Canada

Le processus budgétaire canadien
Propositions d'amélioration

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Lors de mon Exposé économique et financier prononcé le 8 novembre 1984 à la Chambre des communes, j'ai indiqué que le processus budgétaire devait être réexaminé et amélioré dans le cadre du programme global de renouveau économique du gouvernement. Ce document vise à faire progresser le mécanisme d'examen, de débat et, éventuellement, de réforme de certains aspects précis du processus budgétaire où des améliorations semblent nécessaires et possibles.

En cernant les problèmes et en formulant des propositions d'amélioration, ce document permettra, je crois, de jeter un regard neuf et critique sur le système actuel d'élaboration et d'adoption des mesures budgétaires.

J'invite donc tous les Canadiens qui s'intéressent au processus budgétaire à faire connaître leurs observations et propositions. Le document présentera évidemment un intérêt tout particulier pour les parlementaires qui, de par leurs fonctions, sont directement concernés par les conséquences pratiques de la législation budgétaire. Je soumets donc ce document tant au Comité permanent de la Chambre des communes sur la procédure et l'organisation qu'au Comité permanent du Sénat chargé du règlement et de la procédure pour qu'ils l'examinent minutieusement et nous donnent leur avis éclairé à son sujet.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

Introduction 1

1. Date du budget 3
2. Pouvoir d'emprunt 11
3. Questions techniques 15
4. Préexécution fiscale 17
5. Processus parlementaire 27
6. Réflexions sur le secret budgétaire 29

Conclusion 33

Annexe: Avant-projet de loi – *Exécution anticipée des mesures fiscales* 37

Introduction

De nos jours, le budget occupe un rôle de premier plan dans les activités du gouvernement. L'époque est depuis longtemps révolue où le budget n'était qu'un exposé banal de la situation financière et de la politique fiscale du gouvernement, qui ne suscitait pas grand intérêt dans le public. La présentation du budget de l'État est devenue un événement marquant, qui fait la manchette au niveau national et même international. Il s'agit d'un exposé vaste et complexe des politiques économique et financière, qui a d'importantes répercussions sur la politique sociale. Il indique la voie que le gouvernement entend prendre en matière économique.

En raison du rôle crucial joué par le budget, on ne saurait trop souligner l'importance d'un processus budgétaire efficace pour la bonne marche de l'administration publique et le bon exercice des responsabilités du gouvernement envers la population. Néanmoins, le mécanisme d'élaboration des propositions budgétaires et de mise en œuvre des mesures budgétaires n'a manifestement pas suivi au Canada l'évolution des besoins d'un État et d'une économie devenus fort complexes.

La nécessité d'améliorer le processus budgétaire est largement admise. Voilà plusieurs années en effet que les ministres des Finances successifs préconisent une réforme de ce processus. À leurs voix se sont ajoutées celles, de plus en plus nombreuses, des parlementaires, des fiscalistes et du grand public qui ont tous pu se rendre compte, à la lumière des résultats insatisfaisants du système, que des changements étaient nécessaires. Tous sont conscients que l'amélioration du processus budgétaire permettra d'élaborer de meilleurs budgets.

Plus d'une décennie d'étude et de débat a contribué à définir nombre des problèmes et à cerner nombre des questions en jeu. En avril 1982, un livre vert intitulé *Le processus budgétaire — Document sur le secret budgétaire et propositions pour une consultation plus ouverte* proposait des moyens de faire participer le public tant à l'étape pré-budgétaire d'élaboration des mesures qu'au stade post-budgétaire de débat et de mise en œuvre des mesures budgétaires. Certaines améliorations appréciables se sont produites depuis le livre vert, notamment grâce au rôle accru donné aux consultations et au recours plus fréquent aux documents d'étude, aux groupes de travail, aux comités consultatifs, aux avant-projets de loi et aux notes techniques explicatives dont le but est de mieux faire comprendre au public les mesures proposées et de l'inciter à participer au processus budgétaire. Cependant, il est possible et aussi nécessaire de faire plus.

Le gouvernement en général et le ministre des Finances en particulier ont la ferme conviction qu'un processus de consultation élargi et plus systématique constitue le

meilleur moyen d'atteindre les objectifs économiques et sociaux du Canada et d'élaborer les budgets les plus efficaces possibles. Le Programme de renouveau économique déposé le 8 novembre 1984 était fondé sur le dialogue et il a effectivement servi de base à une série complète de consultations menée par le ministre des Finances et le ministre d'État (Finances) tout au long de l'hiver et au début du printemps. Des représentants du milieu des affaires, du monde du travail, des organismes bénévoles et d'une vaste gamme de groupes interessés ont été invités à exposer leurs points de vue et à faire valoir leurs conseils dans l'élaboration de la politique économique et sociale. Leur participation a été précieuse et utile. Le ministre et le gouvernement comptent faire d'un large processus de consultation de ce genre une partie intégrante du processus budgétaire.

Beaucoup d'autres changements doivent être apportés au processus budgétaire pour corriger les lacunes qui font obstacle à la bonne marche de l'administration, pour remplacer des mécanismes qui ne sont manifestement plus adaptés aux besoins et pour rajeunir le processus.

Le dossier a suffisamment évolué et il convient maintenant de présenter plusieurs propositions d'amélioration du processus budgétaire en vue d'un examen public approfondi et d'une mise en œuvre prochaine.

Le document traite de plusieurs questions précises, comme la date du budget, les pouvoirs d'emprunt, les questions budgétaires d'ordre technique, la préexécution des mesures fiscales, le processus parlementaire et le secret budgétaire. Il s'agit de domaines où des changements peuvent et doivent manifestement être apportés. Les problèmes qui se posent dans chacun de ces domaines sont définis et des propositions d'amélioration sont exposées en vue de leur examen et de leur mise en œuvre éventuelle.

Même si chaque proposition peut individuellement apporter des améliorations bien nécessaires au processus budgétaire, ce n'est qu'en les envisageant dans leur ensemble qu'on peut en tirer tout le parti possible. Comme les propositions sont par nature interdépendantes, l'efficacité de l'une dépend en effet dans une large mesure de l'application des autres. Globalement, les propositions permettraient d'instaurer un système plus ordonné et plus efficace d'élaboration et de mise en œuvre des mesures budgétaires ainsi que d'éliminer nombre des difficultés et incertitudes qui entravent le système actuel.

1. Date du budget

Exposé de la question

D'après le système budgétaire en vigueur au Canada, le gouvernement a le droit de présenter un budget au Parlement quand bon lui semble. Il est de règle de présenter un budget au moins une fois par an. Cependant, aucun usage ni aucune règle officielle ne prescrit l'époque à laquelle le budget doit être présenté; ainsi, au cours des années 80, les budgets ont été présentés à diverses époques: en octobre, en novembre, en juin, en avril, en février et, en 1985, au mois de mai. Cette latitude dont dispose actuellement le gouvernement pour présenter son budget lui donne une grande marge de manœuvre pour s'adapter à l'évolution de la conjoncture. Cela nuit toutefois à la certitude et au bon ordre du processus budgétaire.

Le processus de consultation — qui joue un rôle de plus en plus important dans la planification budgétaire — risque de souffrir des incertitudes entourant la date du budget. Il fait en effet intervenir toute une gamme de participants dont les parlementaires, les gouvernements provinciaux, les milieux d'affaires, le monde ouvrier, les consommateurs et les groupes bénévoles, qui ont tous besoin d'un délai suffisant pour bien se préparer aux consultations.

L'absence de cycles budgétaires réguliers complique la planification interne de l'administration publique, notamment le calendrier des activités du gouvernement et celui du Parlement. Le Budget des dépenses principal — qui expose le programme de dépenses de l'État pour l'exercice commençant le 1er avril suivant — devrait refléter dans la mesure du possible les propositions budgétaires relatives au même exercice. Le Budget des dépenses principal est habituellement présenté au cours de la dernière semaine de février. Quand le dépôt du budget est décalé par rapport à la présentation des prévisions des dépenses, cette relation logique est perturbée.

De façon générale, des incertitudes prolongées à propos de la date de présentation du budget et les spéculations qui accompagnent inévitablement les retards présumés ne peuvent avoir qu'un effet négatif sur la prise des décisions dans les secteurs tant public que privé. Ainsi, les entreprises suspendent leurs décisions d'investissement et les provinces retardent leurs décisions. Une attitude d'attentisme a tendance à s'installer dans les milieux financiers et industriels.

Toutes ces considérations portent à croire qu'un examen approfondi de la date de présentation du budget fédéral s'impose.

Proposition d'amélioration

De solides raisons militent en faveur de la présentation annuelle du budget à une date fixe et de la régularisation du cycle budgétaire annuel qui en résulterait. Le principe d'une date annuelle fixe bénéficie d'un large appui. Le livre vert de 1982 sur le processus budgétaire proposait une date fixe de présentation, tout comme l'a fait récemment le Conference Board dans un rapport intitulé : *Consultation and Budget Secrecy : Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government.*

Pourquoi une date fixe?

Une date fixe réduirait la situation chronique d'inquiétude, de confusion et d'incertitude qui accompagne les «spéculations budgétaires» dans les milieux financiers et industriels, les provinces et le public en général.

En imposant un cycle régulier de planification budgétaire tout au long de l'année, une date fixe instaurerait une discipline et un ordre bien nécessaires dans le processus budgétaire.

Un cycle budgétaire régulier, comportant un budget présenté vers la même date chaque année, permettrait d'améliorer le processus de consultation. Un calendrier bien établi de consultations pré-budgétaires permettrait à tous les participants de préparer à temps des propositions mûrement réfléchies afin que le gouvernement puisse en tenir compte dans la planification du budget. Dans le cadre de ce processus régulier, les documents d'étude ou de travail pourraient revêtir une efficacité nouvelle dans l'élaboration de la politique publique. Publiés avant les consultations pré-budgétaires, ces documents pourraient être étudiés à fond par tous les groupes intéressés et débattus lors des consultations, à la suite desquelles des mesures précises pourraient être élaborées en vue de leur inclusion dans le budget à venir.

En mettant fin à l'impossibilité actuelle de prévoir la date de dépôt du budget fédéral, une date fixe aiderait les provinces à mieux préparer leur propre budget. Dans ce contexte, les consultations budgétaires fédérales-provinciales — parfois qualifiées de peu satisfaisantes — pourraient se dérouler dans un climat plus efficace et seraient plus susceptibles de faciliter une compréhension mutuelle des questions budgétaires entre Ottawa et les provinces — ce qui est essentiel lorsqu'il s'agit de résoudre les grandes questions économiques nationales.

Une date fixe permettrait au ministère des Finances de prévoir et d'organiser longtemps à l'avance des séances d'information budgétaire et post-budgétaire plus efficaces dans tout le pays. Cette amélioration serait bien accueillie par les médias, les groupes intéressés et les représentants des autres gouvernements.

Chose non moins importante, un cycle budgétaire régulier faciliterait la planification et l'exécution des activités du gouvernement et du programme législatif du Parlement. Les ministres et les hauts fonctionnaires pourraient compter sur un cadre de planification plus certain qui faciliterait sans doute la bonne marche de l'administration publique.

Combinée aux propositions exposées plus loin au sujet des pouvoirs d'emprunt et de la préexécution fiscale, une date fixe offrirait peut-être au gouvernement et au Parlement la possibilité d'étudier toutes les questions touchant les recettes, les emprunts, et les dépenses dans un meilleur respect des délais et du sens des responsabilités.

L'établissement d'une date fixe de présentation du budget et d'un cycle budgétaire plus régulier entraînerait une transformation fondamentale du processus parlementaire. En fait, un certain nombre de questions de procédure parlementaire doivent encore être étudiées. Les comités parlementaires auxquels ce document est soumis devraient sans doute se pencher entre autres sur les questions suivantes: quel est l'effet d'une date fixe de présentation du budget sur le processus actuel de prévisions de dépenses à la Chambre des communes? Quelle serait l'incidence d'une date fixe sur le calendrier des débats budgétaires? Comment pourrait-on tenir compte, dans le processus parlementaire qui en résulterait, de l'adoption des projets de loi liés au budget ou des mesures d'urgence qui doivent être instaurées rapidement? La résolution de ces questions ainsi que d'autres pourraient bien exiger des modifications importantes du règlement permanent de la Chambre des communes.

Il importe de se rappeler qu'une date de présentation annuelle du budget, tout en favorisant la discipline et la régularité du processus budgétaire, n'empêcherait pas le gouvernement d'instituer des mesures fiscales ou d'autres initiatives économiques et financières qui pourraient s'avérer nécessaires à un moment quelconque de l'année. Il y aura toujours des facteurs et des circonstances qui exigeront des mesures rapides: par exemple, une élection pourrait être déclenchée, ou des pressions extérieures comme la crise du pétrole de 1973 pourraient se manifester brutalement. Des événements de ce genre pourraient obliger le gouvernement à agir sans tarder. Une date fixe de présentation du budget ne limitera donc pas la liberté d'action du gouvernement.

Dans l'éventualité où des circonstances particulières empêcheraient de présenter le budget à la date fixée — par exemple si le Parlement ne siégait pas à cause du déroulement d'une campagne électorale — il faudrait prévoir la présentation du budget à une autre date appropriée.

Le choix d'une date fixe

Plusieurs facteurs interviennent dans le choix d'une date fixe de présentation annuelle du budget. Certains militent en faveur d'un budget présenté à l'automne, d'autres pour la fin du printemps (avril-juin) et d'autres encore en faveur d'une date fixe en hiver (janvier-mars). Le choix doit en fin de compte refléter un compromis entre les avantages et inconvénients respectifs de chaque date possible.

La raison la plus impérieuse pour fixer la présentation du budget à l'automne tient au temps qu'il donne pour exécuter les autres étapes du processus budgétaire qui suivent le dépôt du budget fédéral. En fait, c'est principalement cette raison qui avait conduit à adopter un budget d'automne au cours des premières années du Système de gestion des secteurs de dépenses. Un budget présenté à l'automne

donne amplement le temps de tenir compte de ces mesures dans le Budget des dépenses principal qui doit être déposé au Parlement au tard le 1er mars. En outre, un budget présenté à l'automne laisse au Parlement plusieurs mois pour étudier les pouvoirs d'emprunt relatifs à l'exercice à venir. Comme l'indique le chapitre suivant, l'obtention des pouvoirs d'emprunt avant l'exercice auxquels ils s'appliquent est une condition essentielle à la bonne gestion de la dette publique.

Une autre raison qui joue en faveur d'un budget présenté à l'automne est l'élément de commodité et de certitude que cela apporte à ceux qui préparent les budgets des provinces. Les budgets fédéraux et provinciaux sont étroitement liés en partie à cause de l'intégration de la fiscalité des particuliers et des sociétés aux deux paliers de gouvernement ainsi que du système de transferts fédéraux-provinciaux. Les provinces déposent normalement leur budget annuel entre février et mai. Dans la mesure où elles doivent réagir aux initiatives fiscales du budget fédéral, ce dernier leur donnerait tout le temps voulu pour «quantifier» l'effet des mesures s'il était présenté à l'automne.

Un budget présenté chaque année à l'automne présente manifestement des avantages intéressants, mais ceux-ci doivent être opposés aux inconvénients. Les budgets d'automne qui ont commencé à devenir la règle depuis la fin des années 70 jusqu'en 1981 et qui étaient conformes au cycle annuel du Système de gestion des secteurs de dépenses, ont posé un problème important lorsque les consultations sont devenues indispensables au processus budgétaire: ils n'offraient pas grande possibilité pour tenir des consultations pré-budgétaires. La présentation d'un budget à l'automne signifie que les consultations pré-budgétaires doivent avoir lieu en majeure partie pendant l'été. En pratique, des consultations efficaces sont très difficiles, voire impossibles, à une époque de l'année où un grand nombre d'intervenants clés du milieu des affaires, des administrations publiques et des grands groupes d'intérêt ne sont pas disponibles pendant une bonne partie de cette période. C'est principalement pour contourner cette difficulté que la présentation du budget a été repoussée à l'hiver et au printemps à partir de 1982. Ce calendrier de présentation s'est maintenu au cours des trois dernières années.

Il est possible d'avancer quelques raisons importantes pour justifier la présentation du budget à la fin du printemps. L'une d'elles a déjà été décrite: plus la date de présentation du budget est tardive, plus le gouvernement a de temps pour mener des consultations pré-budgétaires. De ce point de vue, un nouveau facteur important est la décision prise par les premiers ministres en février 1985 de tenir une conférence annuelle des premiers ministres entre octobre et décembre dans le cadre du cycle annuel de planification financière. Cette conférence annuelle est prévue pour les cinq prochaines années au moins. Elle portera en grande partie sur l'état de l'économie. Pour tenir compte de ce nouveau mécanisme institutionnel dans le calendrier budgétaire et prévoir un délai suffisant après la conférence pour en incorporer les résultats au budget fédéral, ce dernier devrait être présenté au cours de l'hiver ou du printemps. La même contrainte de temps joue dans le cadre de la réunion annuelle des ministres des finances qui se tient normalement en décembre ou en janvier.

Un deuxième argument important qui milite en faveur d'un budget déposé à la fin du printemps est la difficulté d'effectuer des prévisions économiques pour

l'exercice en question. En règle générale, plus la date de présentation du budget est tardive, plus on dispose de données économiques et financières pour élaborer les prévisions budgétaires. Aux États-Unis, par exemple, le budget est généralement présenté au Congrès fin janvier ou début février. En outre, les mois supplémentaires pendant lesquels des informations sont recueillies sur l'évolution intérieure des taux d'intérêt, la croissance économique, l'emploi, l'inflation et les résultats financiers de l'exercice précédent peuvent contribuer considérablement à améliorer la précision des prévisions budgétaires..

Par ailleurs, l'histoire a prouvé que les prévisions établies dans un budget d'automne risquent d'être moins fiables pour la simple raison qu'elles sont préparées trop longtemps avant l'exercice auquel elles s'appliquent. Les prévisions établies pendant l'hiver ou le printemps ont de bien meilleures chances de se révéler exactes.

Si avantageuse que puisse paraître sous certains points de vue une présentation du budget à la fin du printemps, elle présente des inconvénients manifestes sur d'autres plans. Par exemple, un budget déposé à la fin du printemps ne permettrait pas de rattacher le budget aux prévisions de dépenses ou d'utiliser le cycle budgétaire de manière que le Parlement statue sur les besoins d'emprunt avant le début du nouvel exercice. Un budget présenté à la fin du printemps ne donnerait pas beaucoup de temps non plus au Parlement pour étudier la législation budgétaire avant l'ajournement d'été, à la fin de juin.

Il reste cependant à envisager si un budget présenté pendant l'hiver, entre janvier et la fin de mars, ne pourrait pas constituer un compromis acceptable entre les dates de l'automne et de la fin du printemps. Cette période paraît en fait présenter certains — mais non la totalité — des avantages de chacune des deux autres options:

- un budget d'hiver donnerait plus de temps qu'un budget d'automne pour tenir des consultations pré-budgétaires et permettrait de tenir compte aussi bien de la conférence annuelle des premiers ministres que de la réunion annuelle des ministres des finances;

- elle permettrait aux responsables de la planification budgétaire dans la plupart, sinon la totalité des provinces, d'étudier le budget fédéral avant d'arrêter leur propre budget;

- selon la date à laquelle le budget serait présenté pendant l'hiver, elle pourrait permettre d'étudier la législation portant pouvoir d'emprunt et les prévisions de dépenses après le budget, mais avant le début du nouvel exercice; et

- elle permettrait de tenir compte d'un plus grand nombre de données économiques et financières dans la préparation des prévisions budgétaires, même si ces renseignements n'étaient pas aussi abondants qu'avec un budget présenté au printemps.

La période d'hiver offre trois possibilités: le début de l'hiver, de la mi-janvier à la mi-février, et de la fin février à la fin de mars. La première et la troisième option

semblent être les moins pratiques. En effet, la présentation d'un budget au début de janvier serait considérablement compliquée par les fêtes de fin d'année. Un budget présenté entre la fin février et la fin mars, par ailleurs, ne laisserait guère le temps au Parlement d'étudier les pouvoirs d'emprunt et les prévisions de dépenses avant le début du nouvel exercice. Elle ne permettrait peut-être pas non plus aux provinces de tenir compte en détail des mesures budgétaires fédérales dans la préparation de leur propre budget. Aussi la période de la mi-janvier à la mi-février semble-t-elle être la meilleure, dans l'ensemble, pour la présentation du budget fédéral.

La présentation du budget annuel pendant cette période permettrait d'étudier dans le cadre du processus parlementaire les questions annuelles de subsides, de voies et moyens, le budget, la législation budgétaire et les besoins d'emprunt. Ces questions sont étudiées plus à fond dans les chapitres qui suivent.

Les provinces accueilleraient sans doute favorablement la présentation régulière d'un budget entre la mi-janvier et la mi-février. Celles qui déposent leur budget à la fin du printemps disposeraient d'un délai suffisant pour élaborer leur budget en pleine connaissance des mesures économiques et financières du gouvernement fédéral. Les provinces qui présentent généralement leur budget trop tôt au printemps pour bénéficier d'un budget annuel présenté au début de l'année par le gouvernement fédéral pourraient juger avantageux et pas trop perturbateur, de repousser la date de dépôt de leur propre budget.

Les prévisions de dépenses seraient déposées peu après le budget, ce qui permettrait de les étudier dans le contexte plus vaste de ce dernier. À cet égard, l'étroit parallélisme qu'il est souhaitable de maintenir entre le budget et les prévisions de dépenses risquent d'imposer des contraintes de temps. Pour respecter l'exigence actuellement prévue dans le Règlement de la Chambre, selon laquelle le Budget des dépenses principal doit être déposé au plus tard le 1er mars, un calendrier serré doit être établi pour permettre au Conseil du Trésor d'examiner les présentations des divers ministères, de respecter les délais de production et d'impression et de déposer les prévisions de dépenses dans la dernière semaine de février. Le dépôt du budget entre la mi-janvier et la mi-février poserait un problème en ce sens qu'il serait difficile de tenir compte de toutes ces propositions dans les prévisions de dépenses. Il y aurait moyen d'atténuer quelque peu ce problème en apportant au Règlement de la Chambre une modification prolongeant jusqu'à la mi-mars la date limite de présentation des prévisions de dépenses. Grâce à ce délai supplémentaire, le plan des dépenses du gouvernement exposé à la Partie I des prévisions de dépenses, et probablement le Budget des dépenses principal exposé à la Partie II, seraient conformes au budget.

Ce rajustement de délai ne garantirait pas que toutes les initiatives budgétaires seraient prises en considération dans le Budget des dépenses principal, mais il réduirait le manque de concordance entre les deux documents.

À la lumière des considérations précédentes, le choix d'une date fixe située entre la mi-janvier et la mi-février, bien que n'allant pas sans difficulté, semble être le plus propice pour le dépôt du budget annuel, car il représente le meilleur compromis possible entre les divers facteurs à considérer.

Si le gouvernement décidait d'adopter une date fixe de présentation, comment devrait-il procéder concrètement? Quelle mesure devrait-il prendre pour instaurer cette date dans le cycle parlementaire? Deux solutions sont possibles. La plus simple consisterait à ce que le ministre des Finances confirme à la Chambre des communes l'intention du gouvernement de présenter un budget annuel entre la mi-janvier et la mi-février. L'autre solution serait de modifier le Règlement de la Chambre pour prévoir la présentation annuelle du budget à une date prescrite.

Une solution marquée au coin de la raison et du sens des responsabilités consisterait à instaurer à titre d'essai une date fixe de présentation du budget et un cycle budgétaire régulier. Les parlementaires auraient ainsi la possibilité d'évaluer les avantages de cette formule dans les conditions concrètes de travail du Parlement avant de se prononcer sur son maintien.

2. Pouvoir d'emprunt

Exposé de la question

La *Loi sur l'administration financière* ne permet pas au gouvernement d'emprunter des fonds ni d'émettre des titres sans l'autorisation du Parlement, si ce n'est du pouvoir permanent de contracter des emprunts à court terme lorsque les fonds disponibles ne permettent pas au gouvernement de faire face aux dépenses légalement autorisées. Les remous et perturbations auxquels ont donné lieu ces dernières années les projets de loi portant pouvoir d'emprunt ont bien fait ressortir l'absence d'un processus efficace et bien structuré qui permettrait au gouvernement d'obtenir du Parlement l'autorisation de procéder aux emprunts requis avant le début de la période visée.

Le problème a pris de l'ampleur avec l'accroissement des emprunts publics. Au cours du long débat qui a caractérisé les efforts visant à obtenir les pouvoirs d'emprunt sollicités, la capacité du gouvernement de planifier et d'exécuter un programme ordonné de gestion de la dette publique pendant l'exercice a été fortement ébranlée.

Les retards dans l'obtention du pouvoir d'emprunt, comme ceux qui ont été enregistrés au début de 1985, se sont traduits par un alourdissement des frais de financement qui, en fin de compte, retombent sur le contribuable. Quand l'autorisation d'emprunter est retardée et que les taux d'intérêt montent, les frais d'emprunt du gouvernement s'accroissent. La liberté d'action de ce dernier dans la gestion de la dette publique est limitée par ces retards, de sorte que les besoins de fonds sont comprimés sur une période plus courte durant laquelle les frais de financement risquent d'être relativement élevés. De plus, comme passé un certain délai, le gouvernement doit rattraper les occasions d'emprunt perdues, il risque de ne pouvoir fixer le prix des nouvelles émissions aussi rigoureusement qu'il le ferait normalement. Il se peut que les nouvelles émissions doivent être offertes à des taux de rendement supérieurs aux taux courants, ce qui accroît encore le service de la dette publique. Ces coûts et d'autres découlent des retards dans l'obtention d'un pouvoir d'emprunt.

Cette situation ne saurait pas durer. Aucun pays ne peut planifier convenablement ses finances et négocier les meilleures conditions possibles sur les marchés de crédit lorsque l'incertitude et la confusion limitent sa capacité de s'acquitter de ses obligations.

Il est à remarquer que l'absence actuelle de procédures pour étudier les demandes de pouvoir d'emprunt contraste fortement avec le processus bien rodé mis au point à la Chambre des communes pour traiter de la question annuelle des subsides.

Consciente de la nécessité d'autoriser l'État à procéder aux dépenses exposées dans le budget principal avant le début du nouvel exercice, la Chambre s'est dotée des mécanismes nécessaires à cette fin, dont une attribution du temps de délibération. Il n'en est pas de même pour les pouvoirs d'emprunt. Pourtant, l'autorisation d'emprunter n'est pas moins importante que l'autorisation de dépenser. En conséquence, la mise en place d'un processus tout aussi efficace pour obtenir sans retard un pouvoir d'emprunt du Parlement est non seulement une nécessité pressante, mais un besoin qui se fait sentir depuis longtemps.

Proposition d'amélioration

Il faut manifestement mettre en place un processus qui garantisse l'octroi par la Chambre des pouvoirs d'emprunt demandés pour l'exercice avant que ce dernier ne commence. Il faut pour cela élaborer une procédure permettant aux députés et aux sénateurs d'examiner les besoins d'emprunt de l'État, tout en permettant au gouvernement de s'occuper de la planification et de l'exécution d'un programme ordonné de gestion de la dette.

Cette question touche le cœur même des règles et procédures parlementaires. Le mécanisme exposé ci-après est proposé à l'attention des comités parlementaires qui se pencheront sur ce document ainsi que des parlementaires en général.

Approbation des emprunts avec le budget

D'après cette proposition, le budget présenté chaque année entre la mi-janvier et la mi-février comprendrait des besoins financiers, notamment une réserve spécifiée pour éventualités, comme les besoins de devises. Le budget indiquerait donc une somme déterminée pour les besoins d'emprunt de l'exercice à venir. Cela signifierait que le débat de six jours qui est consacré au budget après sa présentation se ferait en pleine connaissance des pouvoirs d'emprunt précis que le gouvernement se propose de solliciter pour l'exercice suivant, et que toutes les questions pertinentes seraient librement débattues en même temps que le budget.

L'une des deux solutions suivantes pourrait servir à obtenir l'approbation de la Chambre des pouvoirs d'emprunt pour un exercice, avant le début de ce dernier, au sens de l'article 36 de la *Loi sur l'administration financière*.

a) Conformément à la pratique suivie entre 1955 et 1974, les pouvoirs d'emprunt pouvaient être obtenus au moyen de lois portant affectation de crédits. Pour que le Parlement ait la possibilité d'examiner le pouvoir d'emprunt et que ce dernier soit étudié à fond en comité, le montant du pouvoir d'emprunt sollicité pour l'exercice serait inscrit à un poste distinct du budget des dépenses principal du ministère des Finances pour l'année. Ce poste, ainsi que le reste des prévisions de dépenses du ministère, seraient étudiés par le comité permanent compétent de la Chambre, qui ferait ensuite rapport à cette dernière. L'autorisation d'emprunter la totalité de la somme sollicitée pour l'exercice pourrait

être obtenue du Parlement, comme c'était le cas autrefois, au moyen d'une disposition du premier projet de loi sur les subsides basé sur le Budget des dépenses principal adopté, qui accorderait des ressources à titre provisoire pour l'année.

b) Une solution de rechange à la solution a) consisterait à ce que le ministre des Finances dépose ou présente en première lecture le soir du budget le projet de loi portant pouvoir d'emprunt. Le débat de six jours consacré au budget pourrait alors comprendre la discussion générale qui accompagne la lecture du projet de loi. On pourrait modifier le règlement de la Chambre de façon que le projet de loi soit automatiquement renvoyé à un comité à la conclusion du débat budgétaire, quand la motion générale d'approbation du budget serait adoptée par la Chambre. L'approbation de cette motion pourrait également constituer la deuxième lecture du projet de loi d'emprunt. Pour que le projet entre en vigueur avant le début du nouvel exercice, tel que voulu, une formule appropriée d'examen des étapes suivantes du projet de loi pourrait être incorporée au Règlement de la Chambre.

Le pouvoir d'emprunt sollicité pour l'exercice serait la somme spécifiée dans le budget à titre de besoin d'emprunt pour l'exercice en question, augmenté d'une faible réserve non annulable. Cette dernière est nécessitée par un problème technique de transition. Pour exécuter un programme ordonné de gestion de la dette au cours de l'année, le gouvernement doit vendre au cours du dernier mois de l'exercice des titres livrables pendant le premier mois de l'exercice suivant. Ces titres seraient imputés au pouvoir d'emprunt du nouvel exercice. La réserve non annulable serait prise en considération dans le calcul du pouvoir d'emprunt du nouvel exercice et ne serait pas cumulative.

Approbation des emprunts en d'autres occasions

Les pouvoirs d'emprunt seraient sollicités pour les nouveaux exercices quant le budget serait présenté, mais d'autres procédures doivent être élaborées dans l'éventualité de besoins imprévus. Une erreur de prévision ou une crise des changes pourraient nécessiter des emprunts supplémentaires pour l'exercice. En pareil cas, un pouvoir d'emprunt devrait être demandé hors du cycle et du processus budgétaires proposés précédemment.

Si le Parlement avait déjà accordé le pouvoir d'emprunt pour l'exercice, il devrait recevoir un état financier comportant la mise à jour de tous les chiffres pertinents fournis auparavant dans le budget. Le gouvernement ne devrait pas solliciter un pouvoir d'emprunt pour l'exercice sans fournir d'abord au Parlement tous les renseignements voulus sur ces besoins financiers.

Deux méthodes peuvent être envisagées pour l'octroi des pouvoirs nécessaires en pareil cas :

1. On pourrait suivre la méthode utilisée pour les prévisions supplémentaires de dépenses. Ainsi, le pouvoir d'emprunt sollicité pourrait être inclus dans le budget des dépenses supplémentaire, sous la forme d'un poste du

budget du ministère des Finances. Le comité compétent de la Chambre aurait alors l'occasion d'examiner à fond la question ainsi que de convoquer les témoins jugés utiles. L'autorisation du budget des dépenses supplémentaire s'appliquerait également au poste prévoyant le pouvoir d'emprunt. Ce pouvoir serait accordé par une disposition du projet de loi sur les subsides faisant suite au budget supplémentaire.

2. **Une deuxième solution consisterait à incorporer au Règlement de la Chambre une formule d'examen des diverses étapes d'un projet de loi d'emprunt en pareil cas. Étant donné que le débat budgétaire dure six jours, il semblerait approprié de limiter à trois jours le débat en deuxième lecture.**

Un autre problème se pose en matière d'emprunt lorsque le Parlement est prorogé ou dissout. Pour tenir compte de la nécessité de procéder aux dépenses voulues en pareil cas, la *Loi sur l'administration financière* autorise le Gouverneur en conseil à émettre des mandats spéciaux afin d'honorer les dépenses requises d'urgence pour le bien public. S'il devait être nécessaire d'emprunter pendant une telle période et que le Parlement n'avait pas adopté le pouvoir d'emprunt nécessaire, le seul recours serait de contracter un emprunt à court terme, ce qui risquerait d'être totalement incompatible avec un programme efficace et ordonné de gestion de la dette. Pour parer à cette éventualité, le gouvernement proposerait d'apporter les modifications voulues à la *Loi sur l'administration financière*.

L'adoption de méthodes bien établies pour obtenir les pouvoirs d'emprunt, conformément au principe exposé ici, permettrait d'améliorer considérablement le processus budgétaire. Combinée à l'adoption de la *Loi de préexécution fiscale* (proposée dans la suite du document) et à l'établissement d'une date fixe de présentation du budget annuel, elle permettrait d'améliorer sensiblement non seulement le processus budgétaire, mais tout le processus législatif parlementaire. Ensemble, ces initiatives contribueraient dans une large mesure à assurer l'adoption sans délai de toute la législation budgétaire et à éliminer l'incertitude et la confusion qui ont caractérisé l'adoption des pouvoirs d'emprunt ces dernières années.

3. Questions techniques

Exposé de la question

Le processus budgétaire est devenu excessivement compliqué. Ce problème est en grande partie attribuable au caractère généralement très global du budget canadien qui comprend toutes sortes de questions fiscales, économiques et financières allant des grandes initiatives budgétaires à des modifications mineures d'ordre technique.

C'est la foule de modifications techniques qui a rendu le budget trop lourd pour qu'on puisse l'étudier efficacement. Les questions techniques absorbent une partie disproportionnée du temps et de l'énergie des parlementaires et des hauts fonctionnaires. Elles compliquent considérablement la préparation du budget, au détriment de l'important processus de consultation qui doit le précéder. Une fois le budget présenté, les questions techniques tendent à détourner l'attention de ce qui devrait être l'objet réel du débat public, à savoir l'examen approfondi des grandes initiatives budgétaires et de la politique économique du gouvernement.

De par leur volume, les changements techniques institués ces dernières années retardent inévitablement le dépôt et l'adoption des mesures législatives requises pour mettre en œuvre les diverses initiatives de politiques annoncées dans le budget. Ces retards peuvent miner la confiance des entreprises. Ils risquent de créer des incertitudes et d'entraver les décisions des entreprises, notamment en matière d'investissement.

Nul ne songe à contester la nécessité des modifications techniques. Il sera toujours nécessaire de modifier les divers lois et règlements fiscaux, afin de corriger des lacunes techniques, de préciser le sens des dispositions et d'accroître leur efficacité. Il faut apporter des modifications techniques qui ne représentent pas des modifications importantes des objectifs fiscaux et financiers du gouvernement. On ne saurait éviter d'apporter un grand nombre de modifications techniques à toutes les lois fiscales et, en particulier, à un texte traitant de questions aussi vastes et complexes que la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Il est cependant évident que la méthode habituelle, laquelle consiste à proposer des changements techniques dans le cadre de la présentation du budget, est un obstacle de taille à l'efficacité du processus budgétaire.

Proposition d'amélioration

On pourrait améliorer l'efficacité du processus budgétaire en séparant les questions strictement techniques des grandes mesures d'orientation et en les

présentant pour examen — mais non pour adoption — à une date différente. Plus précisément, le ministre des Finances présenterait à la Chambre au moment approprié, sous forme de motion détaillée de voies et moyens, des projets de modifications techniques qui pourraient comprendre des changements administratifs et des questions d'exécution des diverses lois fiscales.

Ces projets de modification pourraient être renvoyés au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques ou à un autre comité parlementaire compétent en matière de fiscalité, afin de faire l'objet d'une analyse approfondie avec l'aide d'experts convoqués comme témoins. Après un examen détaillé en comité et après consultation des contribuables, associations et spécialistes intéressés, ces projets de modifications techniques reviendraient en Chambre, mais sans passer à une autre étape du processus législatif. Ils seraient incorporés ultérieurement au projet de loi fiscal fondé sur les motions budgétaires traitant de la loi visée. Ils seraient ensuite déposés à la Chambre. Cette méthode permettrait de présenter et d'adopter plus vite et plus efficacement les mesures législatives donnant effet aux initiatives budgétaires, puisque les divers projets de modifications techniques auraient déjà été étudiés tant par le public que par les comités parlementaires compétents.

Cette réforme pourrait exiger une modification du Règlement de la Chambre afin que l'étude préalable en comité se fasse avec la diligence voulue.

Un avant-projet de loi comportant un certain nombre de modifications techniques de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été publié au début de mai 1985. Il constitue un premier pas important vers l'examen séparé des diverses questions techniques qui encombrent et alourdissent actuellement le budget. Un avant-projet de loi contenant des modifications techniques détaillées et accompagnés de notes explicatives devrait non seulement améliorer le processus budgétaire, mais aussi permettre aux spécialistes et aux autres personnes directement concernées d'étudier plus facilement les modifications proposées. On pourrait ainsi tirer des résultats plus fructueux des consultations publiques et améliorer la loi avant que les modifications techniques proposées ne soient incorporées à un projet de loi unique renfermant les propositions fiscales du budget et présentées officiellement à la Chambre sous leur forme législative finale.

4. Préexécution fiscale

Exposé de la question

Le gouvernement du Canada a depuis longtemps l'habitude de faire entrer en vigueur certaines propositions de mesures fiscales avant qu'elles n'aient pris force de loi.

Cette exécution anticipée est normalement fondée sur le dépôt, par le ministre des Finances, d'un Avis de motion des voies et moyens relatif à un projet de loi fiscale à la Chambre des communes. Les mesures fiscales proposées peuvent prendre effet et les impôts être perçus à compter de la date de l'avis, même s'il s'écoule parfois des mois, voire des années, avant que la législation habilitante soit officiellement adoptée à la Chambre.

Cela signifie que, pendant la période précédant l'adoption des mesures proposées par le Parlement avec effet rétroactif, le système est en fait volontaire et ne s'appuie sur aucune loi. Dans le cas des impôts et taxes perçus par anticipation, il n'existe aucune obligation légale de paiement ni de pouvoir légal de perception jusqu'à l'adoption du projet de loi.

La méthode volontaire a donné jusqu'ici d'assez bons résultats. Néanmoins, l'absence d'autorisation légale occasionne une série de problèmes — des difficultés d'exécution pour les percepteurs de l'impôt et d'observation de la loi pour les contribuables. Plusieurs de ces derniers ont remis en cause le bien-fondé et même la légalité d'un système volontaire d'application des impôts. En outre, Revenu Canada a dû assumer la tâche difficile d'appliquer un système qui n'a pas force de loi. Ce ministère est de plus en plus réticent à assumer ce rôle. Une prorogation ou une dissolution du Parlement ajoute aux incertitudes et à la confusion entourant l'adoption éventuelle des mesures fiscales proposées qui sont mises en œuvre par anticipation.

Ces problèmes sont bien connus. Ils ont été décrits dans les publications professionnelles de même que dans les médias. Cependant, un examen plus attentif de certaines des questions est instructif. Revenu Canada a refusé jusqu'ici de procéder à des cotisations ou à des remboursements lorsqu'ils dépendaient de propositions budgétaires incorporées à une motion des voies et moyens n'ayant pas encore pris force de loi. La position de Revenu Canada, quoique justifiée en droit, occasionne bien des problèmes d'administration et d'orientation, sans compter qu'il est injuste de demander aux contribuables de payer volontairement des impôts ou taxes en application de propositions n'ayant pas encore pris force de loi, alors qu'ils ne peuvent obtenir de remboursement avant l'adoption de ces propositions.

Cette situation a obligé certains contribuables ayant droit à un remboursement à contracter un emprunt en attendant que les mesures législatives requises soient adoptées. Pour aggraver le tout, les remboursements prévus par d'autres dispositions de la loi en vigueur ont également été différés parce que le changement proposé retardait aussi l'établissement de la cotisation du contribuable. Conscient de ces problèmes, le Parlement a eu tendance à expédier l'adoption de projets de loi fiscaux qui auraient nécessité un examen plus approfondi. De plus, dans certains cas où l'adoption des mesures a été retardée, les avantages proposés dans le budget n'ont pu être accordés aussi vite que le souhaitait le gouvernement.

Un autre exemple illustre les problèmes effectifs ou éventuels que pose la pratique actuelle d'exécution anticipée. Le Canada a pris l'engagement, au niveau international, d'appliquer un nouveau système d'évaluation douanière à compter du 1er janvier 1985. Conformément aux usages parlementaires, un Avis de motion des voies et moyens relatif au nouveau système a été déposé à la Chambre. Pour permettre à Revenu Canada de procéder à la mise en œuvre du système, d'importants préparatifs — adoption de règlements, délivrance de formulaires et embauche de personnel — ont dû être entrepris bien avant la date d'entrée en vigueur. En fait, ces mesures, fondées uniquement sur la motion des voies et moyens avant l'adoption du projet de loi, ont été instaurées sans s'appuyer sur la loi. Si aucun projet de loi n'avait été adopté avant le 1er janvier 1985, Revenu Canada aurait été placé devant un dilemme: soit appliquer la loi existante, soit mettre en œuvre le nouveau système proposé que le gouvernement s'était engagé envers le public et ses partenaires internationaux à appliquer. Le ministère hésitait beaucoup à mettre en œuvre le nouveau système d'évaluation à titre volontaire. Pourtant, s'il avait choisi de ne pas percevoir les droits d'importation dans le cadre du nouveau régime proposé et que ce dernier avait ensuite été adopté avec effet rétroactif au 1er janvier 1985, d'énormes problèmes d'évaluation et de réévaluation se seraient posés.

La pratique actuelle de perception anticipée place également les tiers et les intermédiaires qui effectuent les retenues devant un dilemme. Doivent-ils procéder à la perception et s'exposer du même coup à l'opposition du contribuable, voire des tribunaux? Ou doivent-ils s'abstenir et risquer ainsi d'avoir à payer ultérieurement les sommes non perçues, peut-être augmentées d'intérêts et d'amendes?

Qu'advient-il également des droits et des obligations du contribuable dans un système de perception anticipé? Nul ne peut être obligé à acquitter un impôt à titre anticipé. Les contribuables qui paient des impôts ou taxes par anticipation le font volontairement et ne sont nullement obligés de les verser jusqu'à ce que le projet de loi ait été adopté. Il est également contraire à notre système judiciaire et à la Charte des droits de juger le contribuable coupable d'infraction, pénale ou autre, s'il ne paie pas un impôt appliqué à titre anticipé.

Nécessité d'une entrée en vigueur rapide

La perception anticipée n'intervient que dans les cas où les mesures fiscales prennent effet à une date antérieure à l'adoption des mesures habilitantes. Aussi

faut-il déterminer pourquoi les mesures fiscales portent souvent une date d'effet antérieure à la date d'adoption de la loi — et parfois à la date de dépôt de l'Avis de motion des voies et moyens.

La plupart des grandes initiatives ou modifications du régime fiscal sont annoncées lors du dépôt d'un budget. La réalisation de ces politiques ou objectifs dépend bien souvent de la rapidité de leur effet, qui ne peut être obtenu que si les mesures entrent en vigueur sans délai.

Il existe plusieurs cas dans lesquels les mesures fiscales doivent prendre effet immédiatement. Certaines de ces situations s'expliquent par le rôle traditionnel que joue le budget dans l'élaboration de la politique financière de l'État. D'autres résultent du rôle accru que le budget joue maintenant dans l'économie, non seulement en procurant des recettes à l'État, mais aussi en stimulant l'économie ou en contrôlant sa croissance. Pour exécuter cette dernière fonction, il faut bien souvent influer sur le comportement des principaux agents économiques.

Il peut arriver qu'une mesure budgétaire vise à soulager immédiatement les chômeurs ou un secteur particulier de l'économie, ou encore — comme dans le cas du crédit d'impôt à l'investissement — à relancer la croissance et l'investissement. Dans ce cas, si le gouvernement devait attendre l'adoption des projets de loi pour mettre en vigueur les mesures, non seulement l'utilité de ces dernières risquerait d'être limitée, mais des effets négatifs pourraient en découler. Par exemple, si un encouragement à l'investissement a pour but de donner un coup de fouet à une économie languissante, un retard dans sa mise en œuvre risque d'empêcher l'exécution des décisions d'investissement dans l'intervalle.

Les mesures visant expressément à fournir des recettes à l'État peuvent nécessiter une date d'entrée en vigueur immédiate. Le gouvernement doit alors tenir compte du manque à gagner et de la perturbation des opérations commerciales normales qui risqueraient de se produire s'il ne choisissait pas une date rapprochée. Par exemple, si les hausses de taxes sur l'alcool et le tabac n'entrait pas en vigueur le lendemain de leur annonce, les détaillants et grossistes pourraient échapper dans une large mesure à l'effet des hausses en achetant à l'avance en grande quantité.

Des perturbations analogues pourraient résulter d'une diminution de la taxe d'accise qui n'entre en vigueur qu'après un certain délai. Alors que cette mesure pourrait avoir pour but de stimuler la consommation, la diminution de taxe risquerait d'avoir l'effet contraire en incitant les gens à attendre son entrée en vigueur pour acheter le produit en question. Par conséquent, dans le cas d'une majoration comme d'une diminution des impôts indirects, une entrée en vigueur rapide contribue généralement à éviter un manque à gagner ainsi que des perturbations du marché.

Lorsqu'un changement fiscal vise à corriger une lacune de la loi grâce à laquelle certains contribuables bénéficient d'avantages indus, la modification devrait généralement entrer en vigueur dès son annonce pour empêcher les contribuables de profiter de cette lacune avant qu'elle ne soit corrigée. Lorsque les contribuables n'ont pas cette possibilité, il n'est pas forcément nécessaire de faire entrer en vigueur le changement à la date de son annonce.

Une entrée en vigueur rapide, par opposition à la date de la sanction royale, apporte dans certains cas la certitude nécessaire au bon fonctionnement du système. Lorsqu'il planifie sa politique financière, le ministre des Finances, doit être en mesure de prévoir avec une exactitude satisfaisante les recettes et les dépenses de l'État au cours des exercices suivants. Faute de connaître la date précise de l'entrée en vigueur des mesures budgétaires importantes, il ne pourrait établir les prévisions de recettes sur lesquelles sont fondées les propositions de mesures budgétaires, ni prévoir les besoins d'emprunt futurs.

Par ailleurs, les allégements accordés aux contribuables doivent généralement entrer en vigueur sans retard. Dans certains cas, des mesures qui visent simplement à clarifier ou à harmoniser les lois existantes doivent non seulement entrer en vigueur à la date de leur annonce mais aussi, pour produire des effets équitables, s'appliquer rétroactivement en remontant, peut-être de plusieurs années, à la date d'instauration de la mesure initiale. Par exemple, il peut arriver qu'une lacune de la législation fiscale entraîne des difficultés imprévues. Il est justifié en pareil cas d'autoriser une correction rétroactive de cette lacune.

Il n'y a aucune raison pour que les mesures fiscales prennent *toutes* effet à la date de leur annonce. La nécessité d'une entrée en vigueur rapide doit souvent être opposée à d'autres considérations, comme la nécessité de permettre au contribuable de réorganiser ses affaires afin de se conformer aux nouvelles exigences. Il faut aussi tenir compte des répercussions économiques générales d'une modification fiscale lorsqu'on établit sa date d'entrée en vigueur de manière à ne pas produire d'effet indu sur l'économie.

Cependant, la nécessité de faire entrer en vigueur immédiatement les mesures de politique économique, d'éviter un manque à gagner au Trésor public, de ne pas compromettre d'autres objectifs précis de la politique publique, de réduire les perturbations éventuelles du marché, d'éviter les manœuvres des contribuables ou de leur accorder des allégements milite en faveur de l'entrée en vigueur rapide de certaines mesures fiscales avant que la législation habilitante n'ait reçu la sanction royale.

Proposition d'amélioration

Le gouvernement est d'avis qu'on pourrait mieux faire face à la nécessité d'appliquer et de percevoir par anticipation les impôts ou taxes avant leur adoption officielle si des mesures habilitantes précises étaient mises en place. Aussi proposera-t-il au Parlement un projet de loi analogue aux mesures de perception anticipée des impôts qui sont en vigueur au Royaume-Uni. Un projet de *Loi de préexécution fiscale* est annexé à ce document.

Étant donné le caractère extrêmement technique et complexe de la législation ainsi que son incidence sur les procédures parlementaires, l'avis du Comité permanent des procédures et de l'organisation de la Chambre et du Comité permanent du Sénat chargé du règlement et de la procédure sur cette proposition sera particulièrement précieux. Le public est également invité à faire connaître son point de vue.

Principes

Le projet de loi incorpore les principes généraux suivants en ce qui concerne la perception anticipée des impôts et taxes:

1. Certains impôts doivent être perçus par anticipation. Il s'agit des impôts ou taxes fondés sur des mesures qu'il y a lieu de faire entrer en vigueur avant l'adoption du projet de loi correspondant et qui risquent autrement de poser des difficultés administratives de perception.

2. Le système de perception anticipée doit permettre d'imposer des amendes et des intérêts si le contribuable refuse de payer un impôt à titre anticipé.

3. Le système doit protéger les tiers chargés de percevoir les impôts ou taxes anticipés pour le compte de l'État. Ces tiers doivent avoir l'assurance d'être en règle avec la loi.

4. Revenu Canada doit disposer de lignes directrices claires pour l'administration du régime fiscal.

5. Revenu Canada doit avoir l'autorisation légale de percevoir les impôts ou taxes et d'effectuer les remboursements qui sont fondés sur des mesures entrant en vigueur avant l'adoption de la législation correspondante.

Quelques questions fondamentales

Le projet de loi doit traiter de diverses questions, à propos desquelles les intéressés sont invités à faire connaître leur opinion:

1. Quelles mesures fiscales pourraient faire l'objet d'une exécution anticipée? Le critère adopté dans l'avant-projet de loi annexé est que toute mesure qui, d'après les règles actuelles du Parlement, doit faire l'objet d'une motion des voies et moyens, c'est-à-dire toute mesure comportant un *prélèvement*, pourrait entrer dans le champ de la *Loi de préexécution fiscale*.

2. La loi proposée devrait-elle s'appliquer à *toute* mesure de voies et moyens de ce genre? Il est proposé que seules les mesures que le gouvernement souhaite expressément assujettir à ce régime soient visées par la loi. Le gouvernement aurait la latitude de soumettre au nouveau régime certaines propositions contenues dans une motion des voies et moyens, tout en excluant d'autres dispositions.

3. Quel doit être le régime des intérêts et amendes dans le nouveau système proposé de préexécution? Tous les recours seraient applicables pendant la période d'exécution anticipée. Si, par exemple, les mesures proposées comportaient une modification de la *Loi sur la taxe d'accise*, toutes les dispositions de perception et d'exécution de cette loi s'appliqueraient pendant cette période. Cependant, nul ne pourrait être poursuivi pour une infraction avant l'adoption de la loi fondée sur la motion des voies et moyens.

4. Comment mettre en œuvre le système d'exécution anticipé? L'avant-projet de loi porpose les étapes suivantes:

   a) Il serait déposé à la Chambre un avis de motion des voies et moyens déclarant que l'intérêt public requiert que certaines dispositions spécifiées dans la motion doivent avoir force de loi en application de la *Loi de préexécution fiscale*. Ces dispositions seraient réputées avoir force de loi comme si elles faisaient partie d'une loi adoptée par le Parlement jusqu'à la fin des 10 jours de séance de la Chambre suivant le dépôt de l'avis, sauf si le Parlement était dissous ou prorogé avant cette date.

   b) D'après la loi proposée, la motion devrait être mise aux voix, sans débat ni modification, d'ici la fin du dixième jour de séance. Une fois la motion approuvée, les mesures fiscales prévues auraient force de loi jusqu'à l'adoption d'un projet de loi fondé sur ces mesures ou, à défaut, pendant 180 jours de séance du Parlement.

      Cette période représenterait environ neuf mois à la Chambre — ce qui suffit normalement à un gouvernement animé du sens des responsabilités pour présenter un projet de loi et à un Parlement tout aussi conscient de ses responsabilités de statuer sur la législation. La mesure a force de loi pendant un nombre prescrit de jours de séance (180) afin de s'appliquer aux périodes durant lesquelles le Parlement serait ajourné, prorogé ou dissous. Il n'est pas jugé souhaitable ni prudent de mettre fin au pouvoir prévu dans la *Loi de préexécution fiscale* dans des cas de ce genre parce que cela obligerait le Parlement à disposer de la législation avant son ajournement, sa prorogation ou sa dissolution, ce qui serait une tâche extrêmement difficile et même excessive.

5. Que se produit-il quand on donne force de loi aux mesures? Les mesures énoncées dans la motion d'exécution anticipée auraient en pratique la même force que si elles faisaient partie d'une loi du Parlement. Le contribuable serait ainsi obligé de produire des déclarations et de payer les impôts ou taxes en fonction de ces mesures. Revenu Canada devrait établir les cotisations et percevoir ou rembourser les impôts, selon le cas. Les tiers qui jouent un rôle de retenue, de déduction, et de remise seraient protégés.

Quelques questions techniques

Un grand nombre de questions plutôt techniques doivent être réglées avant qu'on puisse élaborer un régime complet, notamment:

1. Une motion d'exécution anticipée peut-elle être présentée uniquement lors du dépôt d'un budget ou n'importe quand? Étant donné que beaucoup de prélèvements ne sont pas imposés au moment d'un budget, il n'y a aucune raison pour que le régime proposé ne puisse être utilisé dans le cas de n'importe quelle proposition fiscale présentée à la

Chambre par le gouvernement, que ce soit ou non à l'occasion d'un budget.

2. Que se passerait-il si la motion n'était pas approuvée par la Chambre dans les 10 jours de séance qui suivent son dépôt ou avant la dissolution ou la prorogation du Parlement? Les propositions ou mesures serait alors nulles et non avenues. Toutes les sommes déduites, retenues ou remises seraient remboursées. Cependant, les tiers qui auraient pris des mesures fondées sur la motion seraient protégés sur le plan juridique, à ceci près que les fonds déduits et retenus devraient être restitués.

3. Quel devrait-être le degré de détail ou de précision de la motion? La motion devrait être formulée en termes suffisamment détaillés pour permettre aux parties d'y donner suite. En particulier, une motion portant sur des droits de douanes et des impôts indirects devrait, comme cela a toujours été le cas, être rédigée de façon très détaillée. Il resterait toutefois possible de recourir à des motions générales du genre de celles qui ont été utilisées pour les propositions de fiscalité directe.

4. Qu'adviendrait-il des changements susceptibles d'être apportés ultérieurement aux propositions énoncées dans la motion? Il s'agit d'un des problèmes les plus difficiles à résoudre car les propositions formulées initialement dans une motion subissent souvent des modifications.

Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment aux réactions des fiscalistes et du public aux mesures contenues dans une motion des voies et moyens. Il est permis d'espérer que l'importance accrue donnée aux consultations préalables réduirait les changements éventuels, mais il serait irréaliste de tabler sur la disparition de la pratique passée, qui consistait à proposer des modifications à la suite des avis reçus. Il est proposé que toute disposition ayant force de loi en application de la *Loi de préexécution fiscale* puisse être modifiée ou abrogée par une motion ultérieure présentée aux termes de la même loi. Après qu'une motion aurait été agréée mais avant que le projet de loi ne soit adopté, une motion ultérieure portant sur la même question et modifiant la motion initiale ou la remplaçant complètement pourrait être déposée. Elle aurait elle aussi force de loi pendant 10 jours, devrait être agréée dans ce délai et nécessiterait l'adoption de mesures législatives dans les 180 jours. Le délai de 180 jours commencerait cependant à courir à partir de la date d'agrément de la motion initiale.

5. Dans quelle mesure les textes législatifs présentés pour mettre en œuvre une motion d'exécution anticipée doivent-ils être identiques ou similaires à la motion? Le principe appliqué précédemment aux motions des voies et moyens pourrait continuer de s'appliquer. Les mesures législatives devraient être fondées sur la motion.

6. Quelles pourraient-être les conséquences du défaut d'agrément par le Parlement des mesures législatives fondées sur la motion d'exécution anticipée? Il n'y a que deux possibilités :

   a) considérer le pouvoir d'exécution comme nul et non avenu (comme dans le cas où l'avis initial de motion n'aurait pas été agréé par la

Chambre dans les 10 jours de séance suivant son dépôt) et restituer toutes les sommes perçues ou exiger la restitution des remboursements effectués; ou

b) mettre fin à l'autorisation d'exécution anticipée lors du refus d'agrément des mesures législatives sans toutefois toucher aux mesures prises pendant la période d'exécution anticipée. Autrement dit, tous les impôt ou taxes établis et perçus en application du projet de loi serait conservés et toutes les diminutions d'impôts ou de taxes annulées seraient validées.

Il serait manifestement inacceptable d'autoriser l'établissement et la perception d'impôts ou de taxes fondés sur une proposition législative qui aurait été rejetée par le Parlement. Le seul recours équitable et parlementaire, après un rejet de mesure, consisterait à traiter toutes les propositions visées par une motion d'exécution anticipée comme nulles et non avenues. Toutes les sommes perçues seraient restituées et les tiers qui auraient pris des mesures pour se conformer à la loi seraient protégés.

Cela dit, il serait pratiquement impossible de défaire ce qui aurait été fait et de rétablir exactement la situation qui existait avant la perception des impôts ou les remboursements. Il pourrait être extrêmement difficile à Revenu Canada, notamment dans le cas des impôts indirects, de rembourser à chaque contribuable les impôts ou taxes payés en trop. Il serait tout aussi difficile de récupérer des fonds auprès des bénéficiaires d'une diminution de taxes ou d'un remboursement effectués aux termes des mesures exécutées par anticipation. En raison de ces problèmes, le projet de loi devrait prévoir des dispositions pour les cas où un remboursement ou une récupération ne seraient pas praticables, et un mécanisme de rechange devrait être élaboré afin d'apporter une solution raisonnablement équitable.

7. Qu'adviendrait-il si le Parlement ne statuait pas sur les mesures fondées sur la motion de préexécution dans le délai fixé de 180 jours?

Il est indispensable, dans tout système qui donne force de loi pendant une période prescrite à des propositions fiscales, que le Parlement statue sur ces mesures avant l'expiration de ce délai en les adoptant ou en les rejetant. Un régime de préexécution conforme aux propositions exposées dans ce chapitre ne devrait pas être mis en place si le Parlement n'était pas entièrement déterminé à statuer sur les mesures découlant des propositions fiscales dans le délai prévu d'exécution anticipée. Cet impératif imposerait une grande discipline au Parlement et à tout le processus législatif. Il obligerait le gouvernement à rédiger son projet de loi et à le présenter au Parlement dans les meilleurs délais, puis à lui faire franchir sans délai toutes les étapes du processus législatif.

Le projet de loi ne propose aucune formule pour les diverses étapes de l'examen législatif, mais c'est une question que les comités parlementai-

res qui se pencheront sur ce document voudront peut-être étudier. Certains changements devront certainement être apportés au Règlement de la Chambre pour que les projets de loi fondés sur une motion d'exécution anticipée puissent être présentés et étudiés, de manière à fournir, à toutes les étapes du processus législatif, des délais suffisants à un examen approfondi.

L'adoption de mesures législatives et l'application des principes décrits dans ce chapitre donneront un fondement légal au processus d'exécution anticipée des mesures fiscales et introduiront plus de discipline dans tout le processus de présentation et d'adoption de la législation fiscale. Les incertitudes entourant les propositions fiscales, qui se répercutent dans le milieu des affaires, et en fait, dans tout le pays, seront sensiblement réduites grâce à ce système.

5. Processus parlementaire

Exposé de la question

Les mesures proposées dans l'exposé budgétaire doivent franchir l'étape du Parlement avant d'avoir force de loi. C'est dans ce contexte de mise en œuvre des propositions que le processus parlementaire devient un élément important du processus budgétaire.

On reproche de plus en plus au processus parlementaire son inefficacité, mais aucun sujet n'a suscité de critique plus virulente ou plus insistante que les délais dont souffre l'adoption des mesures fiscales.

À en juger par le temps qu'il a fallu ces dernières années aux projets de loi fiscaux pour franchir les diverses étapes menant à leur adoption, cette critique est fondée. Il n'est pas rare que certaines propositions fiscales attendent encore d'être adoptées après que deux ou trois budgets aient été déposés dans l'intervalle.

On pourrait faire valoir que le temps considérable consacré par la Chambre à l'examen des projets de loi budgétaires ne peut contribuer qu'à améliorer les mesures législatives finalement adoptées, mais il n'en n'est pas ainsi en réalité. Les règles actuelles ne permettent pas de modifier ni de débattre une motion des voies et moyens et les députés ne peuvent recourir aux avis des fiscalistes lorsqu'ils étudient ces mesures.

Non seulement le processus d'adoption des mesures fiscales prend-il beaucoup de temps, mais le système actuel semble favoriser les délais. Ces derniers sont une caractéristique inhérente au système.

Les retards dans l'adoption des mesures sèment la confusion quant à l'état de la loi et font régner l'incertitude chez les contribuables qui ne peuvent évidemment déterminer les mesures qui ont ou non force de loi.

Proposition d'amélioration

Les propositions déjà exposées dans ce document à propos des pouvoirs d'emprunt et de l'exécution anticipée des mesures fiscales contribueraient largement, si elles étaient mises en œuvre, à réduire les délais excessifs d'adoption des mesures fiscales. L'adoption d'une *Loi de préexécution fiscale*, ainsi que la mise en place d'un système d'examen relativement rapide des mesures assujetties à la loi, accélérerait considérablement le processus parlementaire d'examen des mesures.

L'octroi d'un pouvoir d'emprunt par le Parlement à l'aide de projets de loi sur les subsides ou d'une formule régissant l'examen du projet de loi énoncé dans le Règlement de la Chambre accélérerait le processus législatif d'adoption des projets de loi portant autorisation d'emprunt. Ceci contribuerait aussi à rendre plus efficace l'emploi du temps des parlementaires.

L'adoption d'un régime de perception anticipée des impôts et taxes exigerait que toutes les mesures législatives fondées sur les propositions soient élaborées sans retard et structurées clairement. Le gouvernement serait obligé de veiller à ce que les projets de loi franchissent les étapes du processus parlementaire à un rythme satisfaisant. Et le gouvernement et le Parlement seraient assujettis à l'avenir à une discipline et à des contraintes qui assureraient tous les contribuables d'une adoption rapide et certaine de la législation budgétaire.

Le premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a été déposé à la Chambre le 20 décembre 1984. Plusieurs de ses propositions amélioreraient l'examen de la législation budgétaire au Parlement. Il faut relever en particulier la recommandation d'abolir l'étude des projets de loi fiscaux en Comité plénier. Le comité spécial a recommandé en outre que, après la deuxième lecture en Chambre, tous les projets de loi soient déférés à des comités chargés de les étudier et de faire rapport à la Chambre.

Ces comités pourraient convoquer des experts et d'autres témoins lorsqu'ils étudieraient les propositions, ce qui permettrait aux fonctionnaires d'expliquer le but et les effets prévus des propositions. Les parlementaires seraient ainsi en mesure de mieux comprendre les projets de loi. Les lacunes techniques pourraient être décelées à cette étape, ce qui réduirait la nécessité d'apporter d'autres modifications ultérieurement.

On pourrait effectuer ce changement en modifiant le Règlement de la Chambre. Un projet de loi fondé sur une motion des voies et moyens n'aurait plus à être examiné par le Comité plénier, ce qui présente de nombreux avantages: les délais seraient réduits; les députés participeraient plus efficacement à l'élaboration de la législation; et le temps précieux de la Chambre serait mieux utilisé, ce qui lui permettrait d'étudier d'autres questions pressantes.

6. Réflexions sur le secret budgétaire

La convention du secret budgétaire et les craintes suscitées par les infractions possibles constituent depuis longtemps une cause de désagrément pour les ministres des Finances et leurs hauts fonctionnaires, une source de frustration pour les fiscalistes du secteur privé et une entrave, de façon générale, au déroulement du processus budgétaire. La question du secret budgétaire a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années. Elle a été étudiée dans le livre vert sur le processus budgétaire publié en 1982 et, dernièrement, dans l'étude de février 1985 du Conference Board intitulée *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government*.

Le problème tient en bonne partie au fait qu'aucune définition précise du secret budgétaire n'est généralement admise. Cette expression est floue et ambiguë. En fait, le secret budgétaire en est venu à être considéré généralement comme s'appliquant à presque toute question — si mineure puisse-t-elle être — devant être incluse dans un budget.

Malgré cette confusion, une tradition justifiée de secret a toujours entouré la préparation du budget. Elle s'inspire du principe voulant que nul ne puisse exploiter à son profit la connaissance de renseignements contenus dans le budget avant la présentation de celui-ci. Cette tradition qui nous vient du régime parlementaire britannique remonte à l'époque où le budget, loin d'avoir le rôle étendu qu'il joue maintenant, n'avait pour but que de procurer des recettes à l'État principalement par le biais des taxes d'accise et des droits de douanes.

Bien que le principe de prévention des avantages financiers ait gardé une place prépondérante, deux affaires survenues au Royaume-Uni en 1936 et en 1947 ont provoqué la démission de membres du gouvernement et ont eu pour effet d'étendre la définition habituelle du secret budgétaire bien au-delà du critère de l'avantage financier.

En 1936, un membre du gouvernement britannique a dû démissionner pour avoir communiqué à un ami — lequel s'en servit ensuite à son profit personnel — des renseignements sur les augmentations de taxes proposées dans le budget. Le ministre en question n'était pas le chancelier de l'Échiquier et ce fut donc lui, et non le chancelier, qui résigna ses fonctions parce qu'il avait divulgué les renseignements. C'est de cet incident que date la coutume voulant qu'une divulgation prématurée des propositions budgétaires entraîne la démission du responsable. Il convient de relever que le chancelier de l'Échiquier ne fut pas tenu responsable de l'indiscrétion commise par son collègue.

En 1947, le chancelier de l'Échiquier divulgua involontairement des renseignements à un journaliste peu avant la date prévue de présentation du budget.

Celui-ci fut toutefois retardé et un article parut dans les journaux avant l'annonce d'une augmentation de taxe. Bien qu'un comité d'enquête ne trouvat aucune preuve d'avantage personnel obtenu grâce à ces renseignements, le chancelier de l'Échiquier offrit sa démission, qui fut acceptée. Le premier ministre de l'époque déclara à cette occasion: «Je suis content que cette indiscrétion n'ait entraîné aucune action préjudiciable à l'État, mais le principe de l'inviolabilité du budget est de la plus haute importance et la discrétion du chancelier de l'Échiquier, qui reçoit nécessairement nombre de communications confidentielles, ne doit pouvoir être mise en doute». (Traduction)

Ces deux précédents et les démissions qui les ont accompagnés ont fortement influé sur la conception du secret budgétaire depuis. Même si aucun ministre n'a démissionné au Canada à la suite d'une question de secret budgétaire, plusieurs incidents on suscité des controverses sur cette question au cours des deux dernières décennies. En 1963, on reprocha à l'honorable Walter Gordon d'avoir embauché des spécialistes de l'extérieur pour contribuer à l'élaboration du budget; ce fut le premier d'une série d'incidents qui devait embarrasser les ministres des Finances, tout en accroissant la confusion autour du secret budgétaire.

Cette confusion ne fit que s'épaissir en 1981 lorsque le ministre fédéral chargé du logement divulgua certains renseignements sur un programme d'aide au renouvellement des hypothèques avant la présentation du budget du 12 novembre. Ces renseignements furent communiqués à une entreprise privée chargée de préparer la campagne de publicité post-budgétaire du programme. En réponse à une question de privilège, le président de la Chambre déclara qu'il ne jugerait pas s'il s'agissait d'une fuite ou si les termes avaient été choisis avec prudence ou sagesse. Il indiqua qu'il tenait seulement à rappeler au député que la question du secret budgétaire était une convention et non un point de règlement. Il ajouta que, à son avis, il ne pouvait se prononcer d'aucune façon, dans ce cas particulier, sur la violation ou le respect du secret budgétaire. L'incident n'eut aucune suite.

Il n'est pas étonnant que cette confusion autour du secret budgétaire ait incité les derniers ministres des Finances en poste à critiquer, à un moment quelconque de leur mandat, les contraintes pesant sur les consultations menées durant la planification et la préparation du budget. Comme on ne sait pas exactement ce qui est ou non conforme à l'usage du secret budgétaire, les ministres des Finances et leurs fonctionnaires hésitent peut-être à s'exprimer aussi franchement qu'ils le souhaiteraient lors des consultations pré-budgétaires. Comme l'indiquait le livre vert, «Lorsqu'une fuite budgétaire, si superficielle puisse-t-elle être et peu importe la façon dont elle se présente, risque de susciter une controverse politique, des consultations pré-budgétaires valables sont évidemment restreintes»[1].

On considère généralement aussi que les contraintes imposées au ministre des Finances nuisent aux consultations. Le Conference Board formulait l'observation suivante dans son étude:

> Le secret budgétaire fait obstacle aux consultations lorsqu'il empêche les groupes intéressés de connaître les options que le gouvernement envisage

[1] *Le processus budgétaire — Document sur le secret budgétaire et propositions pour une consultation plus ouverte*, ministère des Finances, 1982, p. 3.

> sérieusement. Ces groupes n'ont aucun moyen de savoir si leurs présentations et leurs stratégies sont efficaces parce que les fonctionnaires se refusent à toute observation à leur sujet. Ce n'est qu'au moment de la présentation du budget qu'un groupe particulier est en mesure d'évaluer l'influence qu'il a exercé sur le processus de prise de décisions.[2]

Si l'on veut que le public participe plus efficacement au processus budgétaire, il faut manifestement réexaminer et préciser la notion de secret budgétaire. Le temps est venu de se pencher sur l'usage du secret budgétaire dans le cadre d'un effort général d'amélioration du processus budgétaire.

Le gouvernement estime que la justification essentielle du secret budgétaire est actuellement, comme elle l'a toujours été, d'éviter qu'on puisse bénéficier de la connaissance préalable des décisions qui doivent être annoncées dans un budget. Ce critère ne devrait-il pas être le seul servant à interpréter et appliquer le principe du secret budgétaire? Si cette conception du secret budgétaire devait être acceptée, les prétendues «fuites» budgétaires qui ne présentent aucune possibilité d'avantage financier ne pourraient être considérées comme un motif de démission pour un ministre. En fait, des réactions extrêmes de ce genre ont pour seul résultat de banaliser la notion de secret budgétaire, d'entretenir la confusion et de nuire aux consultations.

Lorsqu'il prépare un budget, le gouvernement prend toutes les précautions voulues pour en protéger la teneur. Cependant, en raison de la complexité croissante des mesures législatives liées au budget et de l'effet qu'elles sont susceptibles d'exercer sur l'économie, il convient d'élargir le processus de consultation tout en respectant un principe raisonnable de secret budgétaire — sous l'angle de la prévention des avantages financiers. Cette conception de secret budgétaire ne devrait pas être incompatible avec l'intention du gouvernement d'amener le public à participer plus efficacement au processus budgétaire.

Le gouvernement recommande que la notion de secret budgétaire fasse l'objet d'un examen et de recommandations qui établiront une interprétation raisonnable du secret budgétaire, compte tenu des besoins et réalités budgétaires d'aujourd'hui.

---

[2] *Consultation and Budget Secrecy: Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government*, étude n° 86. Conference Board du Canada, 1985, p. 25.

Conclusion

L'actuel processus budgétaire d'élaboration et d'adoption des mesures fiscales laisse à désirer. Il engendre l'incertitude, réduit l'efficacité, fait obstacle au progrès et entrave la bonne marche du gouvernement. Il est temps de s'attaquer à l'amélioration nécessaire du système.

Les propositions exposées dans ce document constituent, prises dans leur ensemble, un dispositif intégré qui imposerait au gouvernement et au Parlement un système et une discipline permettant d'élaborer et de mettre en œuvre sans retard et efficacement le budget et les mesures budgétaires. À partir de cet ensemble de propositions, le budget et le cycle législatif correspondant (voir le graphique ci-contre) serait établi de la manière suivante :

a) des consultations pré-budgétaires se dérouleraient à l'automne;

b) un avant-projet de modifications techniques serait présenté pour étude avant le budget;

c) le budget serait présenté à une période pré-établie, de préférence entre la mi-janvier et la mi-février;

d) en même temps que le budget seraient déposées des motions des voies et moyens budgétaires comprenant des motions d'exécution anticipées;

e) la présentation du budget déclencherait la procédure d'obtention d'un pouvoir d'emprunt pour l'exercise suivant;

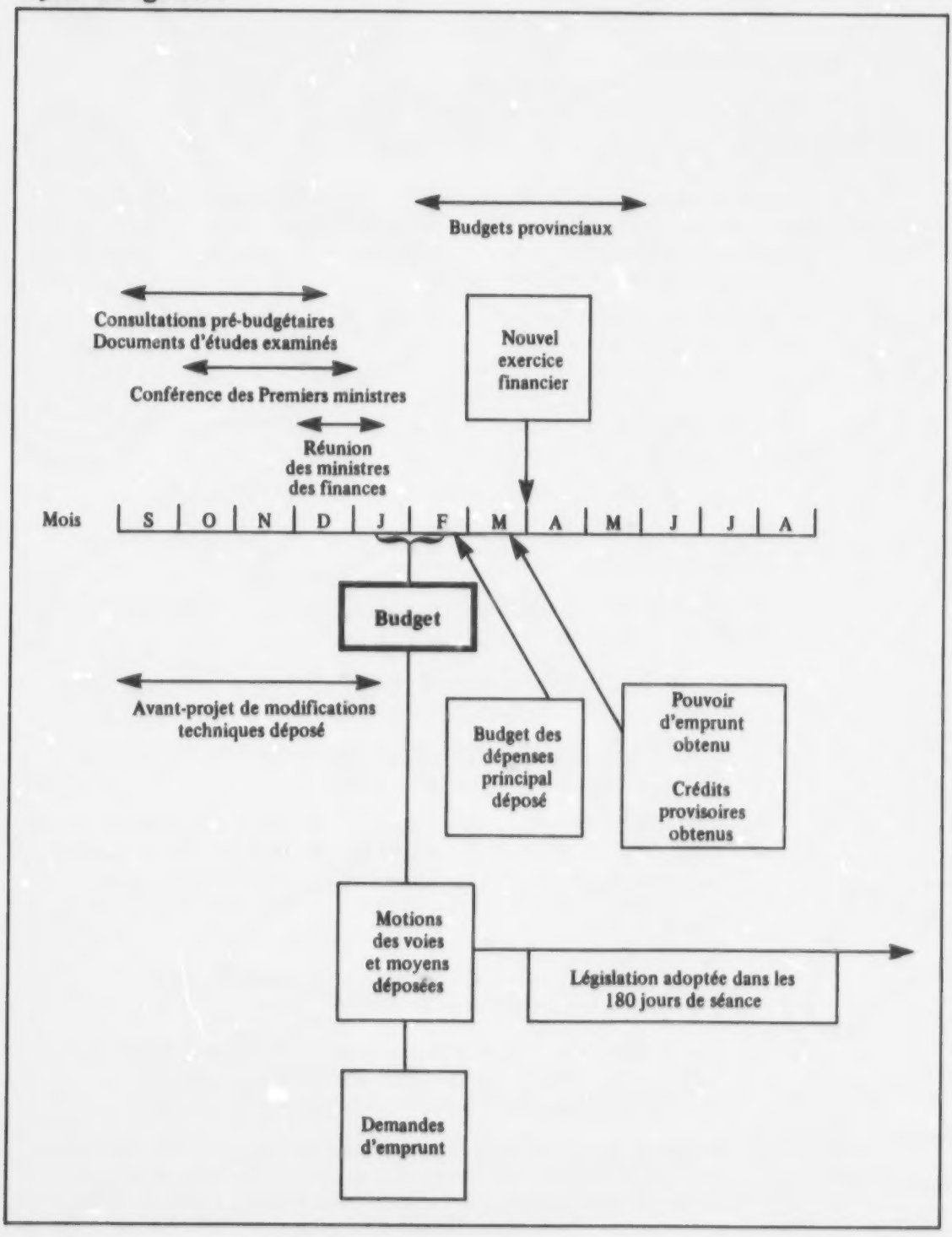
f) le Budget des dépenses principal de l'exercice suivant serait déposé durant la dernière semaine de février ou, si le Règlement de la Chambre était modifié, au plus tard à la mi-mars. Les affectations de crédits provisoires de l'exercice suivant seraient accordées avant le début de celui-ci;

g) le pouvoir d'emprunter pour l'exercice suivant serait obtenu du Parlement avant le début de ce dernier;

h) tous les projets de loi visant à mettre en œuvre les mesures fiscales du budget seraient déférés, après la deuxième lecture en Chambre, au Comité permanent de la Chambre chargé des questions fiscales;

i) les projets de loi fondés sur la préexécution des motions fiscales devraient faire l'objet d'une décision du Parlement dans les 180 jours de séance suivant le dépôt des motions, l'objectif étant de statuer avant cette date sur les autres projets de loi découlant du budget.

Cycle budgétaire



Ce processus réduirait sensiblement les incertitudes et la confusion qui règnent actuellement dans le système d'élaboration du budget et d'adoption des mesures budgétaires.

L'adoption de changements allant dans le sens proposé dans ce document apporterait au processus budgétaire des améliorations qui sont nécessaires depuis longtemps. Mais, ce qui est tout aussi important, elle ouvrirait la voie à d'autres améliorations à mesure que le gouvernement s'efforcerait de perfectionner le processus budgétaire et — but ultime de cet effort — d'améliorer les budgets.

Annexe

Chambre des communes du Canada

PROJET DE LOI C-

Loi concernant l'exécution anticipée des mesures fiscales

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi de préexécution fiscale.*

EFFET ANTICIPÉ DES AVIS DE MOTION DES VOIES ET MOYENS

Force de loi

2. Les dispositions dont il est déclaré, dans un avis de motion des voies et moyens déposé devant la Chambre des communes, que l'intérêt public requiert qu'elles aient force de loi par application de la présente loi ont, sauf disposition contraire de celle-ci, effectivement force de loi dès la date de dépôt de l'avis, tout comme si elles faisaient partie d'une loi du Parlement.

Décision sur la motion

3. Dans les dix jours de séance de la Chambre des communes suivant le dépôt de l'avis mentionné à l'article 2, le président de cette chambre met aux voix, sans débat ni modification, toute question nécessaire pour décider d'une motion portant agrément de la motion des voies et moyens.

Défaut d'agrément de la motion des voies et moyens

4. Les dispositions d'une motion des voies et moyens auxquelles la présente loi donne force de loi cessent, à défaut d'agrément de la motion ou en cas de dissolution ou de prorogation du Parlement avant l'agrément, d'avoir effet. Elles sont dès lors considérées, sauf pour l'application des articles 11 et 12, comme n'ayant pas eu force de loi.

Effet de l'agrément de la motion des voies et moyens

5. En cas d'agrément de la motion, les dispositions en question gardent leur effet, sauf disposition contraire de la présente loi, jusqu'à la sanction d'une loi du Parlement comportant des mesures fondées sur elles ou, à défaut, pendant cent quatre-vingts jours de séance de la Chambre des communes suivant la date de dépôt de l'avis.

Défaut de sanction

6. Les dispositions d'un avis de motion des voies et moyens auxquelles la présente loi donne force de loi cessent d'avoir effet à défaut de sanction, dans les cent quatre-vingts jours de séance de la Chambre des communes suivant la date de leur prise d'effet initiale, d'une loi du Parlement comportant des mesures fondées sur elles. Elles sont dès lors considérées, sauf pour l'application des articles 11 et 12, comme n'ayant pas eu force de loi.

Motion des voies et moyens ultérieure

7. La règle suivante s'applique à deux dispositions distinctes auxquelles la présente loi donne force de loi, dans le cas où l'une est modifiée ou supprimée par l'autre, contenue dans un avis de motion des voies et moyens déposé ultérieurement devant la Chambre des communes :

a) la première cesse d'avoir effet et, sauf pour l'application des articles 11 et 12, est considérée comme n'ayant pas eu force de loi;

b) la seconde est considérée comme ayant force de loi à compter de la date de prise d'effet de la première.

Primauté de la loi

8. Les dispositions auxquelles la présente loi donne force de loi cessent d'avoir effet en cas de sanction d'une loi du Parlement comportant des mesures fondées sur elles. Elles sont dès lors considérées, sauf pour l'application des articles 11 et 12, comme n'ayant pas eu force de loi.

Règlements

9. (1) Les règlements pris en application de dispositions auxquelles la présente loi donne force de loi n'ont d'effet qu'à compter de leur publication dans la *Gazette du Canada*. Cet effet peut être rétroactif s'ils comportent une disposition en ce sens.

Disposition remplacée par une mesure législative

(2) En cas de sanction d'une loi du Parlement comportant une mesure fondée sur une disposition à laquelle la présente loi donne force de loi, les règlements pris en application de la disposition sont considérés comme l'ayant été, compte tenu des adaptations de circonstance, en application de la mesure, leur validité remontant à la date où ils ont pris effet sous le régime de cette disposition.

APPLICATION ANTICIPÉE DES MESURES FISCALES

Interdiction des poursuites

10. (1) Il ne peut être intenté de poursuites pour infraction aux dispositions auxquelles la présente loi donne force de loi.

Prescription

(2) La prescription des poursuites pour infraction aux mesures d'une loi du Parlement fondées sur des dispositions auxquelles la présente loi donne force de loi ne court qu'à compter de la sanction de la loi mentionnée en premier.

Remboursement et restitution

11. (1) Sous réserve du paragraphe (3), les montants perçus, déduits ou retenus, ainsi que les biens saisis ou, d'une façon générale, retenus, par Sa Majesté ou quiconque en application d'une disposition à laquelle la présente loi donne force de loi, sont en cas de cessation d'effet de cette disposition en raison de l'article 4 ou 6, remboursés ou restitués sans délai sur demande.

Idem

(2) Sous réserve du paragraphe (3), les montants perçus, déduits ou retenus, ainsi que les biens saisis ou, d'une façon générale, retenus, par Sa Majesté ou quiconque en application d'une disposition à laquelle la présente loi donne force de loi sont, en cas de remplacement de cette disposition dans les circonstances prévues à l'article 7 ou 8 et à condition que la décision en cause ne soit pas autorisée par la nouvelle disposition ou mesure, remboursés ou restitués sans délai sur demande.

Versements compensatoires

(3) Les remboursements ou restitutions visés au paragraphe (1) ou (2) peuvent, lorsqu'ils sont inopportuns pour Sa Majesté du chef du Canada ou lui créeraient trop de difficultés, être remplacés par des versements prélevés sur le Fonds du revenu consolidé en conformité avec les règlements.

Délai

(4) Les demandes visées au paragraphe (1) ou (2) ne peuvent se faire plus de deux ans après la cessation d'effet de la disposition qui est à leur origine.

Cas de non-remboursement ou de non-restitution

(5) Il est disposé conformément aux règlements des montants ou biens visés au présent article et dont le remboursement ou la restitution sont inopportuns pour Sa Majesté du chef du Canada ou lui créeraient trop de difficultés.

Règlements

(6) Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

a) prévoir le mode de présentation des demandes de remboursement ou de restitution visées au présent article;

b) préciser la nature ou le mode de calcul des versements;

c) prévoir la manière dont il est disposé des montants ou biens visés au paragraphe (5).

Portée des règlements

(7) Les règlements pris en application du paragraphe (6) peuvent être de portée générale ou ne concerner que telle disposition qui a cessé d'avoir effet.

Immunité

12. Il ne peut être exercé de poursuites contre quiconque pour un fait consistant à percevoir, déduire ou retenir un montant, ou à s'en abstenir, en conformité avec une disposition à laquelle la présente loi donne force de loi ou avec l'intention de s'y conformer, lorsque ce fait est antérieur à la cessation d'effet de la disposition.